politique et économie

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE À L'ÉPREUVE DU CONTINENTALISME



Sous la direction de
Christian Deblock
et Richard Arteau

cfas

Collection
dirigée par
le GRÉTSÉ

politique et économie

N° 8
La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme.

Collection dirigée par le GRÉTSÉ
Gérard Boismenu, directeur

Lizette Jalbert, directrice-adjointe

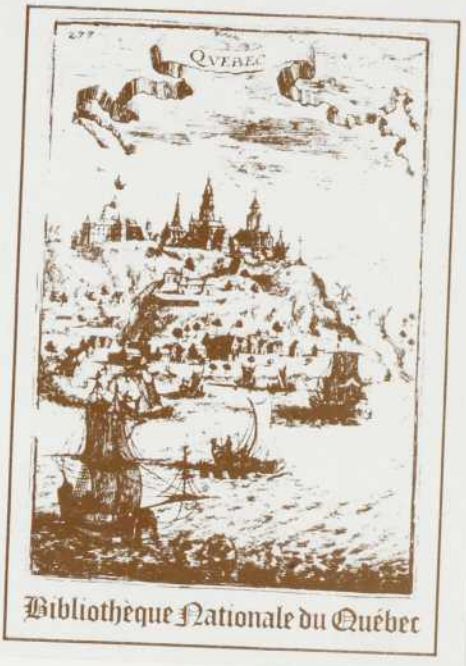
Édition
Association canadienne-française pour l'avancement des sciences
2730 Chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal, H3T 1B7

Distribution
Diffusion Prologue
(514) 332-5860

Graphisme de couverture
Michel Lepage
(514) 678-0010

ISBN-2-89245-095-0

Cet ouvrage est publié grâce à des subventions accordées par le Fonds F.C.A.R. pour l'aide et le soutien à la recherche (administré par l'Université de Montréal et l'Université du Québec à Montréal)



© 1988 Association Canadienne-française pour l'avancement des sciences
Dépôt légal, 4e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

D8804833

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE À L'ÉPREUVE DU CONTINENTALISME

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE À L'ÉPREUVE DU CONTINENTALISME

sous la direction de

Christian DEBLOCK et
Richard ARTEAU

Politique et Économie
sous la direction du GRÉTSÉ

ACFAS

HC
113
P65
1988

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cet ouvrage: les auteurs; les membres de l'équipe de recherche sur la conjoncture économique canadienne et québécoise, Gilles Dostaler, Bernard Élie, Jean-Jacques Gislain et Vincent van Schendel; Gérard Boismenu, directeur du GRÉTSÉ; enfin, Colette Désilets qui a effectué avec patience et professionnalisme la dactylographie et la mise en page du livre.

Nous remercions également le département de science politique de l'Université du Québec à Montréal pour les services d'impression qu'elle a bien voulu mettre à notre disposition.

RENOUVEAU ÉCONOMIQUE ET NOUVEAU PROJET DE SOCIÉTÉ

Richard Arteau et
Christian Deblock

En l'espace de quelques années une idée simple s'est imposée, celle du retour à la liberté du marché. Curieux retournement de situation que ces années de crise. Oubliées les leçons de Keynes et de Beveridge! Oubliés les projets d'économie mixte et la «nouvelle société» d'après-guerre! Oubliées ces années de croissance et de prospérité où tout semblait possible! Oubliés les grands principes de justice qui ont été à l'origine des grandes réformes sociales des années soixante! Au banc des accusés, l'État. L'État dont la bureaucratie monstrueuse et les politiques coûteuses auraient étouffé le marché et fait perdre à l'économie son dynamisme d'antan. L'État dont le déficit chronique serait devenu le symbole de près d'un demi-siècle de politiques erronées et de gaspillage des fonds publics. Au banc des accusés aussi les idéologies étatistes qui, des années durant, en prétendant apporter ordre et rationalité, auraient multiplié les rigidités et les distorsions sur les marchés et fait de l'État un monstre qui échapperait au contrôle des citoyens. La mode est désormais à la «nouvelle économique», aux «nouveaux classiques», au «nouveau libéralisme», à la «soft idéologie»...

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) s'est fait le porte-parole de cette nouvelle idéologie libérale. Tout comme l'avait fait la Commission royale sur les relations entre le dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) dans les années trente, c'est à une réflexion en profondeur sur le rôle de l'État que se livre la Commission Macdonald dans son rapport final[1].

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, 3 volumes, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1985.

Mais quarante-cinq années séparent les deux rapports. Contrairement à la Commission Rowell-Sirois, qui avait fait de la centralisation, de la solidarité et de l'engagement économique, les trois grands principes du nouvel interventionnisme qu'elle préconisait, la Commission Macdonald préfère s'en tenir aux deux grands principes fondateurs de nos sociétés libérales, le libre-marché et la responsabilité individuelle pour suggérer, quant à elle, que, dans l'avenir, les gouvernements s'en remettent davantage aux lois du marché et à l'initiative des individus.

Dans l'esprit des commissaires, il ne s'agit pas de revenir en arrière. Eux-mêmes le rappellent: «on ne peut raisonnablement remettre en question l'État-providence que dans ses applications marginales. Les principes de solidarité commune et d'entraide qui en sont le fondement restent inattaquables»[2]. Il s'agit plutôt de s'en tenir au «juste milieu» et de retrouver une sorte d'équilibre dans notre vie économique qui aurait été perdu avec l'intervention croissante de l'État. Comment? En redonnant la préférence aux lois du marché et aux droits de l'individu, d'une part; en modifiant nos comportements et nos attentes à l'endroit de l'État, d'autre part. Actif et engagé, sur le plan économique comme sur le plan social, l'État doit le demeurer, mais pour promouvoir dorénavant des politiques qui stimulent la concurrence et facilitent l'adaptation aux mécanismes du marché et non plus être comme par le passé, le garant de la croissance et du progrès social.

Ne nous y trompons pas cependant. En prétendant s'en tenir au «juste milieu» c'est un point de vue somme toute fort traditionnel et fort conservateur que défend la Commission Macdonald. Les réformes institutionnelles et les nouvelles politiques qu'elle propose n'ont plus grand chose à voir avec les idéaux et les principes qui ont été à l'origine de l'interventionnisme «positif» d'après-guerre. C'est à l'efficacité du marché autorégulateur et à la présomption qu'il appartient aux agents du secteur privé de prendre la plupart des décisions économiques que se réfèrent les commissaires pour prendre résolument parti en faveur des «politiques industrielles concurrentielles», de l'«adaptation positive», de la refonte radicale du système de sécurité du revenu ou encore du libre-échange avec les États-Unis. La force de conviction est là: il est impossible de coordonner l'activité économique et de modifier de façon discrétionnaire la répartition des richesses «sans entrer en contradiction fondamentale avec l'esprit d'une économie de marché»[3] et créer des distorsions et des rigidités dans l'allocation des ressources. Les marchés restent encore les plus aptes à juger des changements rapides qui interviennent au niveau de la demande et de l'offre tout comme la concurrence reste encore le meilleur moyen de stimuler la croissance et la productivité. Les commissaires ne s'en cachent pas d'ailleurs, leurs

2. *Ibidem*, vol. 1, p. 50.
3. *Ibidem*, vol. 1, p. 55.

propositions, comme celle de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis, traduisent leurs «préférences pour les lois du marché, par opposition à l'intervention de l'État»[4].

La Commission Macdonald ne pouvait trouver oreille plus attentive à son projet de nouvelle société libérale que celle du gouvernement du Parti conservateur, lui qui, élu en 1984 sous le thème du changement, s'est fait le champion incontesté de ce libéralisme retrouvé. Et pour cause! elle apportait une légitimité intellectuelle à un programme qui, en dehors de quelques idées maîtresses, manquait d'une certaine envergure si on le compare aux programmes conservateurs britannique ou américain. Qu'il s'agisse du libre-échange ou de la réduction du déficit budgétaire, deux des grands thèmes du Programme dit de «renouveau économique», le débat s'élevait au débat de société. Il ne s'agissait plus seulement de donner aux politiques économiques une orientation différente, il s'agissait dorénavant de faire prendre à l'économie et à la société canadienne le virage d'un nouveau projet de société dont le Parti conservateur serait devenu le vecteur.

C'est à la partie économique de ce Programme de renouveau économique que nous avons voulu consacrer les pages de cet ouvrage. Deux dossiers ont particulièrement attiré notre attention: le déficit budgétaire et le libre-échange.

Comme on aura l'occasion de le voir à la lecture des textes qui composent les trois parties de l'ouvrage, l'ampleur des changements introduits ces dernières années dans chacun de ces trois dossiers soulève les plus vives inquiétudes quant à l'avenir. La volonté de changement qui animait le Parti conservateur à son arrivée au pouvoir en automne 1984 s'est traduite dans les faits, particulièrement, durant la première partie de son mandat. Non, faut-il en convenir, sans certains résultats. Dans deux dossiers importants, celui du libre-échange et celui du déficit budgétaire, des résultats concrets ont été obtenus: un accord commercial de très grande portée a été signé avec les États-Unis le 2 janvier 1988 et le déficit budgétaire a été, grâce aux mesures fiscales et aux compressions budgétaires, réduit. Dans le domaine de l'emploi, le taux de chômage a été ramené au-dessous de la barre symbolique de 10 pour cent, soit de 11.3 pour cent qu'il était en 1984 à moins 8 pour cent en 1988.

Il est indéniable que le gouvernement a pu et su profiter d'une conjoncture économique et favorable pour mettre en oeuvre ses politiques et réaliser, en partie du moins, les objectifs qu'il s'était fixé. D'un autre côté, la volonté de changement s'est, pour des raisons surtout d'ordre électoral, un peu émoussée. Plusieurs projets de réformes majeures ont été repoussés à plus tard ou tout simplement mis de côté. Pensons au sort des rapports Forget et Nielsen, à la réforme fiscale de Michael Wilson, somme toute fort modeste par rapport aux intentions initiales du ministre des Finances, ou encore au

4. *Ibidem*, p. 72.

maintien, malgré les contraintes financières, du système de sécurité du revenu dans sa presque totale intégrité. La phase 2 du programme de renouveau économique qui prévoyait des réformes en profondeur, n'a en fait pas été mise en oeuvre. Il s'agirait peut-être de ne pas l'oublier.

En repoussant à plus tard la phase 2 de son programme de renouveau économique, le gouvernement a imposé un temps d'arrêt à l'implantation de ce projet de société que lui-même et la Commission Macdonald véhiculent. Il ne s'agit cependant que d'un temps d'arrêt. De là vient notre seconde inquiétude: de la force tranquille d'un projet qui, en affichant son intention de rétablir l'équilibre supposément rompu entre l'État et le marché, remplit progressivement le vide béant laissé par la crise du projet d'économie mixte d'après-guerre.

L'influence des idées libérales sur la conduite des politiques économiques canadiennes ne date ni de la Commission Macdonald ni du gouvernement conservateur. Le grand virage avait déjà été pris par le gouvernement du Parti libéral, une première fois, en 1975, lorsque celui-ci renonça, sous le couvert de la lutte contre l'inflation, à faire du plein-emploi et de la croissance économique les priorités de sa politique économique; une seconde fois, au tournant des années quatre-vingt, lorsque le même gouvernement renonça, cette fois sous le couvert de l'adaptation au changement et de la concurrence internationale, à doter le Canada de politiques industrielles orientées. À la différence peut-être de ce qui se passe à l'heure actuelle le consensus restait encore suffisamment fort en faveur de l'État-providence et de l'engagement économique de l'État pour faire obstacle ou tout au moins faire contrepoids aux idées néo-libérales et au projet de société qu'elles véhiculaient. Depuis lors les choses ont bien changé. Si l'échec constaté de l'interventionnisme des années Trudeau est venu nourrir le discours en faveur aux lois du marché, le rapport de la Commission Macdonald est venu donner corps à un projet de société qui jusque là paraissait bien étranger et bien peu adapté aux réalités canadiennes. Un cadre de référence existe désormais, un cadre qui apporte cohérence et légitimité aux mesures et politiques gouvernementales comme le lecteur aura l'occasion de s'en rendre compte dans les trois dossiers étudiés dans les pages qui suivent. Une page de l'histoire aurait-elle été définitivement tournée?

PARTIE I

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE 1970 - 1988

Christian Deblock

Depuis son arrivée au pouvoir à l'automne 1984, c'est avec célérité et détermination que le gouvernement conservateur est allé de l'avant dans les deux grands dossiers de la politique économique canadienne que sont la réduction du déficit budgétaire et la négociation d'une entente commerciale avec les États-Unis.

Dans le cas du déficit budgétaire, dès le mois de novembre 1984, le ministre des finances et le président du Conseil du trésor présentaient une première série de compressions budgétaires afin de limiter la hausse du déficit budgétaire de l'année financière en cours (1984-85). Celui-ci était alors évalué pour l'année financière en cours à 34.5 milliard de dollars; c'était près de 5 milliards de dollars de plus que ce que prévoyait le discours du budget de février (29.6 milliards). Le budget de mai 1985 puis celui de février 1986, viendront par la suite préciser les objectifs du gouvernement, le plan de redressement des finances publiques lui-même, et les grandes mesures financières et fiscales, à l'objectif ultime: la stabilisation de la croissance de la dette publique d'ici 1990.

Un point semblait aussi clairement établi dès l'automne 1984: les compressions budgétaires devaient être le prélude de réformes plus profondes au niveau de l'État. À cette fin, le gouvernement mettait sur pied le 18 septembre 1984, sous la présidence du vice-premier ministre Erik Nielsen, un groupe de travail ministériel dont le mandat sera de procéder à une évaluation d'ensemble des programmes gouvernementaux à l'exclusion de la Défense, de l'Aide extérieur, du Service de la dette, de l'Énergie,du soutien du revenu et de l'Assurance-chômage. Dans ce dernier cas, une commission indépendante sera

créée et confiée à la présidence de Claude Forget. Du rapport de ces deux comités le gouvernement fédéral attendait trois choses: une évaluation systématique des programmes, ce qui, chose surprenante, n'avait jamais vraiment été fait jusque là, des recommandations qui lui permettraient de procéder à des compressions budgétaires plus en profondeur, et une réflexion sur l'orientation future que pourrait prendre l'intervention de l'État dans la perspective préconisée par la Commission Macdonald. Il s'agissait donc non seulement d'aller vite, mais aussi d'engager un processus irréversible de réformes, qui devaient dans l'optique du gouvernement à la fois permettre une gestion plus serrée des finances publiques et introduire un nouveau rapport entre l'État et les citoyens. Dans le dossier du libre-échange, on peut faire le même constat.

Comme dans le cas du déficit budgétaire, personne ne pouvait douter le lendemain du discours du trône, de la volonté politique du gouvernement d'améliorer les relations entre le Canada et les États-Unis et de faciliter l'accès du marché canadien aux investissements et aux produits américains. Le débat sur le libre-échange n'a jamais vraiment eu lieu et c'est donc sans grande surprise que le premier ministre pouvait annoncer à la chambre des communes le 26 septembre 1985, au lendemain d'un pseudo-processus de consultation, que les démarches étaient officiellement entreprises auprès de l'Administration américaine en vue d'ouvrir des négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis soit un an à peine après l'élection de l'automne 1984 et six mois après la rencontre historique de la Saint-Patrick à Québec, le 18 mars 1985. Les démarches de cette dernière auprès du Congrès seront plus difficiles que prévues mais finalement, en juin 1986 les négociations commerciales s'ouvraient officiellement entre les États-Unis et le Canada.

Les négociations seront conduites jusqu'à leur terme puisque ce n'est finalement que le 3 octobre au soir, quelques heures à peine avant l'échéance fixée par le Congrès, qu'un accord préliminaire sera enfin signé, non sans d'importantes concessions de la part du Canada, au terme d'une ultime séance de négociation.

L'Accord sera officiellement signé par le Canada et les États-Unis le 2 janvier 1988.

Manifestement, dans le cas du dossier du libre-échange comme dans celui du déficit budgétaire, le gouvernement Mulroney a fait preuve d'une détermination exemplaire dans sa volonté d'introduire des changements majeurs dans la conduite des affaires de l'État et l'orientation à donner à la politique économique canadienne. La réduction du déficit budgétaire marque tout autant un changement radical dans l'ordre des priorités en matière de politique économique qu'une volonté nouvelle de rompre avec cette philosophie interventionniste qui marqua si profondément la politique économique canadienne de l'après-guerre aux «années Trudeau» comme le rappelera d'ailleurs le ministre des Finances dans son exposé économique de novembre

1984, les Canadiens en votant pour le changement, avaient voté non seulement pour «un changement de politique» mais aussi pour un «changement du mode d'élaboration de la politique»[1]. C'est bel et bien un double changement qu'il convient de parler dans le cas du déficit budgétaire, d'un changement dans la manière de concevoir le rôle de l'État. C'est aussi d'un double changement qu'il convient de parler à propos du libre-échange, d'un changement dans la manière de concevoir le développement économique du Canada et d'un changement dans la manière d'aborder les relations canado-américaines.

Ces changements nous nous proposons de les situer dans le contexte des années quatre-vingt, un contexte marqué, d'un côté, par les difficultés croissantes de l'État à s'en tenir au mode d'intervention qui fut le sien de l'après-guerre à aujourd'hui, et de l'autre, par les difficultés d'une économie canadienne aux prises avec la continentalisation. Le déficit budgétaire devenu chronique et les tensions commerciales entre les États-Unis et le Canada ne font que traduire les réalités, des réalités auxquelles le gouvernement Trudeau tenta d'échapper en préconisant l'attentisme et des solutions qui, pour être conformes à l'esprit keynésien et au nationalisme du modèle d'intervention d'après-guerre, ne répondaient plus au contexte nouveau d'une économie canadienne de plus en plus tournée vers les États-Unis et d'un déficit qu'une économie de sous-emploi ne parvenait plus à résorber.

1. Canada, Ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada, Un programme de renouveau économique*, novembre 1984, p. 1.

1

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE DE 1970 À 1984: UNE RÉTROSPECTIVE

La période 1970-1984 a été à plus d'un titre extrêmement décevante du point de vue de la gestion économique; c'est une période qui a été aussi fertile en changements. Ce sont ces déceptions et ces changements que nous nous proposons de faire ressortir dans les deux sections de ce chapitre consacrées, la première, à la lutte contre l'inflation, et la seconde au programme de«Renouveau économique», première version.

Deux questions nous préoccuperont dans la lecture que nous nous proposons de faire de la politique économique canadienne de 1970 à 1984: la rupture entre la période actuelle et la période antérieure est-elle aussi profonde que ne veut le laisser entendre le gouvernement du Parti conservateur? Le Gouvernement libéral n'aurait-il pas, lui-même, en déplaçant l'ordre des priorités en matière de politique économique, amorcé un certain nombre de changements qui, tout en le conduisant dans des impasses, auraient pu préparer le terrain à des remises en cause plus profondes des principes qui ont pu gouverner l'intervention de l'État dans les deux domaines qui nous intéressent plus particulièrement, soit celui de la régulation macro-économique et celui de la maîtrise du développement?

DE LA GESTION DE LA CROISSANCE À LA LUTTE CONTRE L'INFLATION

Trois phénomènes majeurs vont marquer la conjoncture économique canadienne des décennies 70 et 80. Premièrement, la croissance économique se dérègle.

Rappellons quelques faits de la crise que traverse le Canada depuis une dizaine d'années.

- L'évolution de l'activité économique a été durant cette période ponctuée de quatre récessions rapprochées plus sévères les unes que les autres: 1970, 1975, 1980 et 1982-1983 (graphique 1).
- L'expansion économique encore illusoire de la première moitié de la décennie 1970 a cédé la place par la suite à des cycles de croissance à la fois courts et peu vigoureux entrecoupés de récessions profondes qui pourrait confirmer la thèse du retournement du cycle long de type Kondratieff, ou à tout le moins, le passage d'un cycle de croissance («growth cycle») soutenue à un cycle de croissance plus lente (graphique 2).
- Le ralentissement marqué de la croissance s'est accompagné d'un relèvement par pallier du taux de chômage, et depuis le début de la décennie actuelle, d'un sous-investissement qui ne sont pas, l'un et l'autre, sans accentuer le caractère dépressif de l'économie; le premier, par son incidence sur la consommation intérieure, et le second, par son incidence sur le potentiel de croissance et la capacité de production de l'économie (graphique 3).
- Enfin, les tensions inflationnistes qui se sont développées durant la première moitié de la décennie 70 n'ont finalement été résorbées que dans la première moitié de la décennie suivante, non sans difficulté cependant (graphiques 4 et 5).

Deuxièmement, avec les problèmes de croissance ressurgiront les vieux fantômes que sont les problèmes des relations du Canada avec les États-Unis, celui des relations entre les provinces et le pouvoir central et celui de l'assise industrielle. Les problèmes seront particulièrement aigus au tournant des années 80 lorsqu'il faudra constater l'échec des politiques nationales.

Troisièmement, force est aussi de constater, année après année, à partir de 1975 la croissance du déficit budgétaire et la détérioration des finances publiques. Les chiffres sont éloquents.

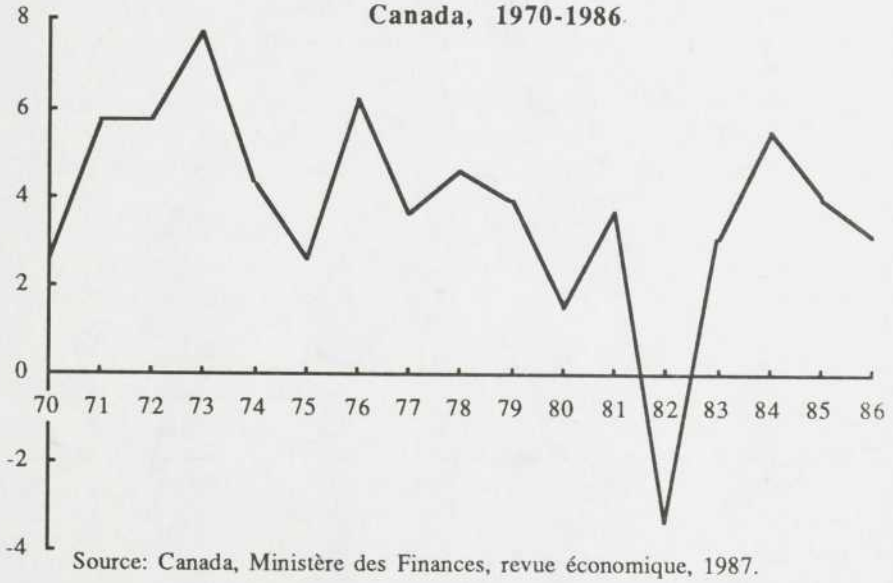
Selon les comptes nationaux, le déficit budgétaire passe en l'espace de dix ans de 1975 à 1984, de 3.8 milliards de dollars à 29.6 milliards, soit rapporté au PNB de 2.3 pour cent à 7 pour cent. La dette nette du gouvernement fédéral passe durant cette période de 15.5 pour cent à près de 40 pour cent. En 1974, le service de la dette représentait 11.1 pour cent des recettes et 10 pour cent des dépenses du gouvernement. En 1984, il représentait 31.7 pour cent des recettes et 20.6 pour cent des dépenses budgétaires.

Autre statistique éloquente: de 1970 à 1974 le déficit budgétaire s'élevait à 1 pour cent du PNB au Canada en comparaison de .8 pour cent pour les 7 principaux pays de l'OCDE. Au début de la décennie 80, il s'élevait à 4.8 pour cent (moyenne 1980-84) au Canada et à 3.9 pour cent du PNB pour

l'ensemble des sept principaux pays de l'OCDE. (toutes proportions gardées, le déficit était, en pourcentage du PNB, supérieur à celui des États-Unis (voir graphique 6).

Ces phénomènes seront suffisamment marquants pour remettre en cause le modèle qui sert de référence à la politique économique canadienne durant l'après-guerre. Du débat sur les politiques de stabilisation au débat sur le déficit budgétaire en passant par le débat sur les politiques industrielles et le libre-échange, c'est la conception palliative de l'État national qui se trouve remise en cause; 1975 marquera la première grande rupture historique; 1984, la seconde. Entre deux, une tentative avortée au tournant de la décennie 80 de l'État fédéral de reprendre en main les leviers du développement. Précisons chacun de ces points.

Graphique 1
Taux de variation annuel du produit intérieur brut, Canada, 1970-1986



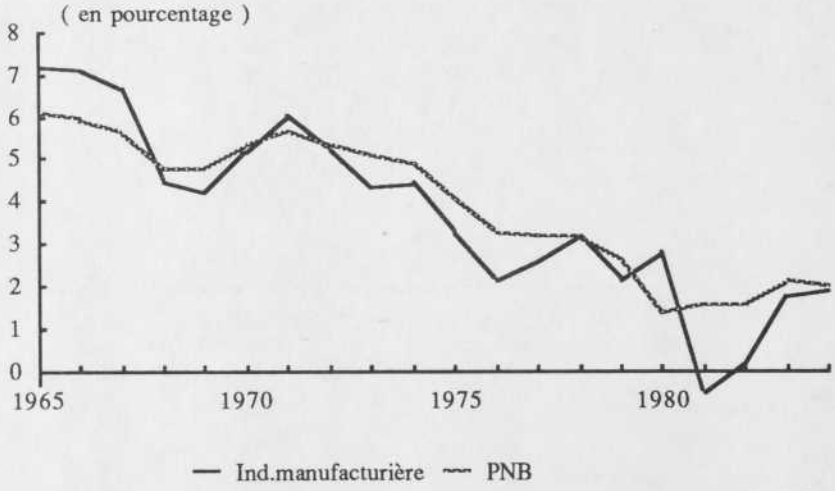
Source: Canada, Ministère des Finances, revue économique, 1987.

La fuite en avant 1970-1975

La période 1970-1975 peut être qualifiée sur le plan économique de période de fuite en avant dans la croissance inflationniste. La politique économique canadienne sera marquée durant la première moitié de la décennie soixante-dix par deux idées maîtresses, par deux illusions pourrions-nous nous permettre de

dire: la première, c'est qu'en dépit de certains «problèmes ennuyeux», comme les qualifiera le ministère des Finances dans la Revue économique de 1980[1], l'économie canadienne semblait rester en bonne santé et pouvoir retrouver le sentier d'une croissance soutenue et équilibrée; et, la seconde, c'est qu'une intervention plus marquée dans les domaines du développement régional, du développement industriel et des relations avec les États-Unis pouvait permettre à une économie canadienne, de consolider son unité politique, son assise économique et son autonomie vis-à-vis des États-Unis. L'opinion générale, et *a fortiori* celle du gouvernement, était alors que les «problèmes ennuyeux» pouvaient somme toute trouver une solution à l'intérieur du cadre du modèle de gestion étatique qui fut celui de l'après-guerre à la condition que le gouvernement fédéral joue un rôle plus important, plus visible aussi, dans la coordination et la direction des politiques économiques.

Graphique 2
PNB et production manufacturière, Canada, 1962-1986, moyennes mobiles, 5ans



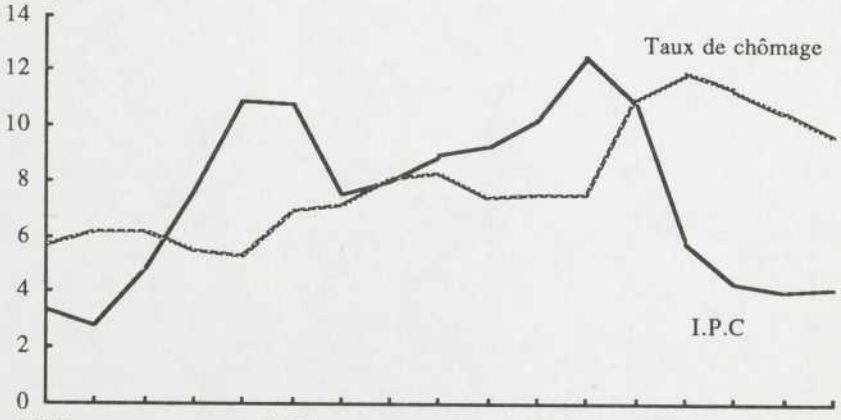
Sources: Stat. Can.Indices du produit intérieur réel par industrie, (61-213).

En effet, ce sont les deux points qui frappent durant cette période. Il y a une volonté politique de doter le Canada, dans le domaine économique comme dans les autres domaines de la vie nationale, de politiques qui affirmeraient

1. Canada, Ministère des Finances, *Revue économique, perspective sur la décennie*, 1970-1979, Ottawa, 1980, p. 1.

davantage la présence du gouvernement fédéral sur la scène nationale et correspondraient mieux au statut de grande puissance auquel le Canada aspirait alors. Par contre, et c'est un peu le paradoxe, la conduite des politiques économiques ne connaîtra pas durant la première moitié de la décennie de changements majeurs, ni dans ses grandes orientations ni dans son contenu. La politique économique s'inscrira en grande partie en continuité avec le passé. Tout au plus le gouvernement Trudeau cherchera-t-il à lui donner plus de cohérence et à l'adapter aux problèmes dont personne n'envisageait à l'époque qu'ils puissent être les symptômes avant-coureurs d'une crise majeure. Tout au plus également, cherchera-t-il, par rapport aux priorités nationales définies, à donner aux mesures économiques un caractère plus pointu; dans les faits, plus centralisateur, plus interventionniste et plus nationaliste. Mais fondamentalement, l'administration des affaires économiques restera fidèle au modèle keynésien d'intervention «ex post», à la conception de l'État contrepoids pour régler les problèmes de turbulence de la croissance et aux grands principes d'équité qui furent à l'origine du mythe de la société juste des années soixante[2].

Graphique 3
Evolution du taux de chômage et de l'indice des prix à la consommation, Canada, 1970-86
(en pourcentage)



Source: Can. Ministère des Finances, Revue économique, 1987

2. François Ewald, dans son ouvrage *L'État-Providence*, Paris, Seuil, 1986; parle plutôt de «société d'assurance». Ce terme désigne sans doute mieux la réalité du *Welfare State* d'après-guerre.

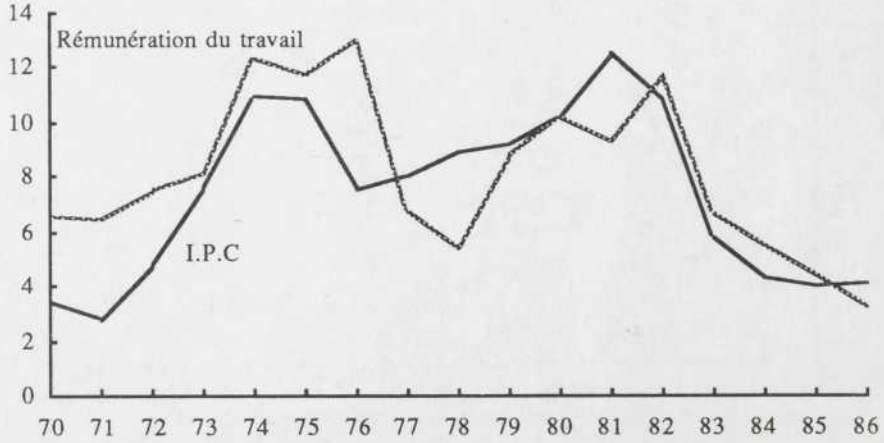
La crise inflationniste et le Programme de lutte contre l'inflation

Les premiers flottements et les premiers doutes sont venus avec la crise énergétique de 1973, puis, dans la foulée de la crise énergétique, avec la poussée inflationniste de 1973-1975.

Au lendemain de l'élection de 1974, le gouvernement libéral restera encore hésitant sur la conduite à suivre face à des problèmes de régulation de la croissance que ni les politiques de stabilisation de la demande ne semblaient susceptibles d'éliminer ni les théories économiques traditionnelles ne semblaient pouvoir expliquer.

Inflation et chômage se conjuguaient et transcendaient le cycle économique rendant ainsi de plus en plus difficile les arbitrages politiques (courbe de Phillips) et le recours aux politiques contra-cycliques. Divisé quant aux moyens à prendre et craignant une récession menaçante, le cabinet repoussera jusqu'au printemps 1975 le temps des décisions.

Graphique 4
Evolution de la rémunération du travail par personne employée et de l'indice des prix à la consommation, Canada, 1970-1986, (taux de variatior annuels)



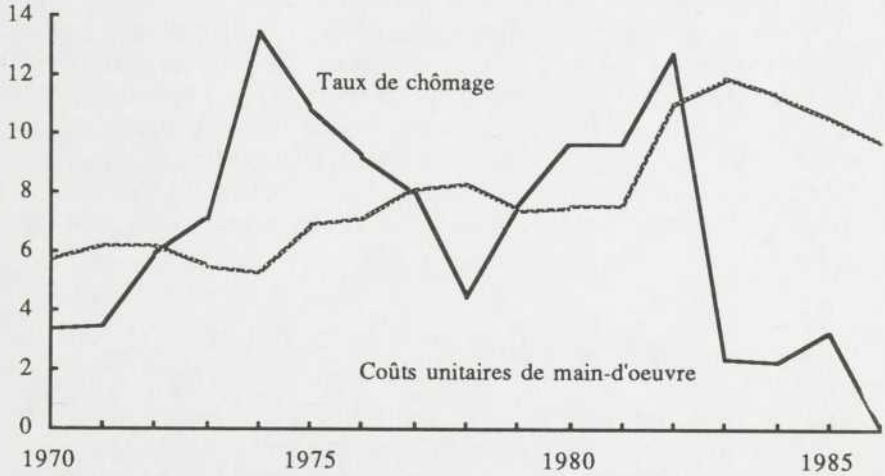
Sources: Statistique Canada, Mesures de la productivité des agrégats

Les premiers changements d'orientation viendront du ministère des Finances qui, lors de la présentation du budget en juin 1975, resserrera la

politique budgétaire et surtout de la Banque du Canada qui, au mois d'août 1975, fera de la lutte contre l'inflation la priorité de la politique monétaire et du resserrement graduel de la masse monétaire (M1) le moyen d'y parvenir. Finalement, ce sera en octobre 1975 que le gouvernement déposera son Livre blanc, *Offensive contre l'inflation*[3] et imposera pour une période de trois ans un contrôle des prix et des revenus.

Le Livre blanc et le Programme de lutte contre l'inflation répondaient, sur le plan politique, à deux objectifs: montrer la détermination du gouvernement à rétablir les conditions de la croissance et gagner ainsi du temps pour permettre, de «changer les structures sociales et les valeurs»[4]. Pour

Graphique 5
Evolution du taux de chômage et des coûts unitaires de main-d'oeuvre, Canada, 1970-86, (taux de variation annuels)



Sources: Statistique Canada, Mesures de la productivité des agrégats, 15-204

le gouvernement, il s'agissait de gagner du temps pour lui permettre, comme le montreront les efforts qu'il déploiera de 1976 à 1978, de renouer le dialogue

3. Canada, Ministère des Finances, *Offensive contre l'inflation*, Ottawa, octobre 1985; et Canada, ministère des Finances, *Le programme de lutte contre l'inflation*, Ottawa, octobre 1985.

4. Voir à ce sujet George Radwanski, *Trudeau*, Montréal, Fides 1979.

avec les principaux agents économiques et de clarifier l'orientation que prendra la politique économique au lendemain des contrôles[5].

Du point de vue économique, la politique économique s'orientait brutalement dans deux directions nouvelles: les priorités étaient déplacées du plein emploi vers l'inflation et le resserrement graduel de la demande prenait désormais le pas sur le sentier de la croissance.

Variable objectif de la politique économique canadienne durant l'après-guerre, le plein emploi glissait désormais au second rang des priorités pour devenir dans le cadre des politiques mises en place une variable d'ajustement par rapport à l'inflation et un objectif lointain désormais associé au retour de l'économie à la stabilité des prix[6]. Pour parvenir à cet objectif, le gouvernement allait imposer un contrôle des prix et des revenus qui, notamment, limiterait les hausses salariales à l'intérieur d'une fourchette autorisée. Le contrôle des prix et des revenus devait être accompagné d'un resserrement graduel des politiques monétaires et budgétaires. L'objectif était alors fixé de ramener le taux de croissance de la masse monétaire et celui des dépenses publiques sur le taux de croissance de l'économie.

L'effet recherché sur l'inflation était double. D'une part, il s'agissait par une politique de fermeté de montrer la détermination gouvernementale à briser ainsi les attentes inflationnistes et, d'autre part, il s'agissait de resserrer une demande jugée excédentaire par rapport au potentiel de l'économie par le durcissement prolongé des politiques macro-économiques. Conscient du fait que le temps des ajustements pouvait être long, le gouvernement prenait son parti de forcer par ses politiques restrictives la stabilisation de l'économie tant et aussi longtemps que l'économie n'avait pas retrouvé son équilibre «naturel».

La lutte contre l'inflation: 1975-1984

Si d'une façon générale l'inflation était considérée comme le problème économique numéro un au milieu de la décennie, voire même comme la cause principale du tarissement de la croissance économique, les opinions variaient considérablement sur son origine et sur les moyens de la résorber. En simplifiant, trois grands courants de pensée pouvaient alors être distingués.

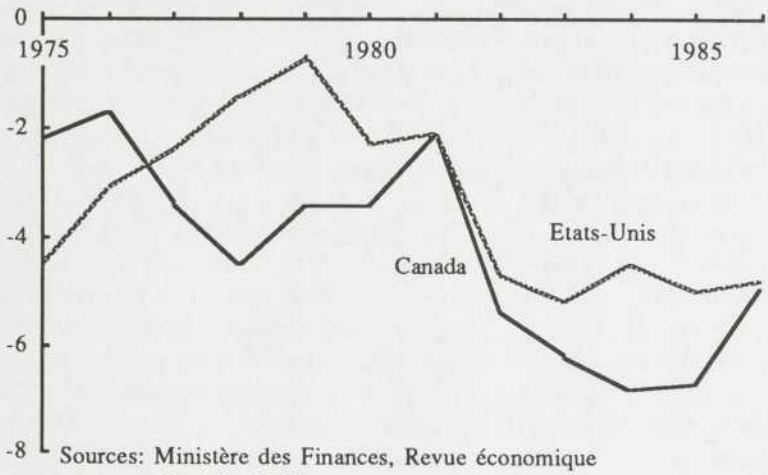
Pour un premier courant, généralement qualifié de monétariste, l'inflation était due aux excès monétaires, au laxisme des autorités et aux attentes inflationnistes. La lutte contre l'inflation demandait dans ces

5. Voir à ce sujet, le document, Canada, *Le chemin vers l'avenir*, 1978.

6. Cette question est développée dans, Le collectif, «Emplois et politiques économiques au Canada», *Interventions économiques*, printemps 1984, p. 91-108.

conditions une plus grande rigueur financière, une plus grande flexibilité des marchés et le rétablissement de la «neutralité» de l'État. Lié à l'inflation, le chômage devenait la variable ajustée. Une autre explication était à l'époque présentée.

Graphique 6
Soldes budgétaires des Administrations centrales, 1975-1986, en pourcentage du PIB



Sources: Ministère des Finances, Revue économique trimestrielle, juin 1987

Pour un certain nombre d'auteurs, en effet, l'inflation tirait son origine de la rigidité des prix à la baisse dans nos économies et à la répercussion des hausses de coûts sur les prix. Seul un contrôle temporaire des prix et des revenus pouvait dans ces conditions briser la spirale inflationniste sans pour autant entraîner, comme dans le cas de la première approche, l'économie dans la spirale du sous-emploi. Le contrôle des prix et des salaires, nécessaire dans un premier temps, devait par la suite céder la place à des formules plus souples mais permamentes de concertation entre les principaux acteurs économiques.

Le troisième courant de pensée voyait plutôt l'origine de l'inflation du côté de l'offre et du côté des problèmes qu'avaient fini par engendrer trente ans de keynésianisme et d'État-providence. L'investissement, l'épargne et l'incitation au travail étaient ici au coeur du problème. L'inflation, comme le chômage, n'était que l'épiphénomène d'une situation nouvelle de sous-capacité de production née d'une érosion graduelle des profits et de la motivation à investir et à travailler. La réponse aux problèmes économiques passait dans ce

cas par la restauration des conditions de rentabilité des entreprises, la réduction du fardeau fiscal et l'introduction de mesures fiscales qui récompenseraient davantage la réussite.

En pratique, aucun de ces trois courants de pensée n'a vraiment eu une influence décisive sur le cours de la politique économique canadienne comme ce sera le cas aux Etats-Unis par exemple. On retrouvera plutôt un mélange de mesures qui, selon la conjoncture économique et politique, s'inspireront peut-être davantage de l'un ou l'autre courrant de pensée mais sans que ce ne soit jamais vraiment unidirectionnel. Le pragmatisme a plutôt été la règle de conduite. Ainsi, si de 1975 à 1981 la tentation monétariste a pu être forte, c'est peut-être davantage par conservatisme en matière économique, comme Radwanski l'a très bien montré, que par conviction. La philosophie sociale du monétarisme rejoignait d'ailleurs assez peu la philosophie qui avait traditionnellement été celle du Parti libéral en ce domaine. De même, si le gouvernement Trudeau s'est finalement résolu à imposer un contrôle des prix et des revenus en 1975, c'est davantage en réaction à une situation qui commandait à ses yeux une correction immédiate que par conviction. Libéral dans la pure tradition classique, celui-ci était peu enclin à la philosophie de la concertation toujours sous-jacente aux formules de contrôle. Ceci explique peut-être le cours sinueux que va prendre la lutte contre l'inflation et ce curieux compromis que cherchera à réaliser le gouvernement entre la rigueur et le respect des engagements pris en matière sociale, entre le dirigisme d'un contrôle imposé et le respect des décisions privées, entre le caractère résolument déflationniste des politiques macro-économiques et l'engagement toujours réitéré de préserver les filets de la protection sociale. Le résultat reste cependant le même: la lutte contre l'inflation a été, de 1975 à 1982, l'obsession du gouvernement au point de primer sur toutes les autres priorités en matière économique.

La lutte contre l'inflation est passée, au Canada, par trois périodes successives: 1975-1978, 1978-1982, 1982-1984.

De 1975 à 1978, l'effort dans la lutte contre l'inflation incombera surtout à la politique monétaire et au contrôle des prix et des revenus. La Banque du Canada par sa politique de resserrement graduel du taux de croissance de la masse monétaire et sa politique d'ajustement du taux d'escompte sur le taux de change exercera une pression constante sur l'économie tandis que les contraintes forcées aux hausses salariales par le contrôle des prix et des revenus imposeront une discipline de fer aux salariés. La hausse brutale du chômage durant cette période conjuguée au contrôle des salaires déstabilisera le rapport de force que les syndicats avaient réussi à préserver sur le marché du travail durant la première moitié de la décennie. C'est sans doute l'effet le plus notable de mesures prises durant cette période.

La politique budgétaire est, de son côté, demeurée modérément expansionniste, comme nous le verrons plus loin. La décision est toutefois

prise durant cette période de réduire les interventions contra-cycliques discrétionnaires et de laisser plutôt jouer les stabilisateurs automatiques. Le caractère expansionniste de la politique budgétaire sera en grande partie imputable aux mesures fiscales prises en faveur des particuliers.

À partir d'août 1978, l'annonce d'une série de coupures budgétaires par le gouvernement Trudeau marquera l'amorce d'un durcissement dans la lutte contre l'inflation. S'ouvre alors une période où le gouvernement fédéral s'efforcera de maintenir une politique de fermeté en dépit d'une détérioration très marquée de la conjoncture économique à partir de 1980.

La Banque du Canada poursuivra sa politique de resserrement de la croissance de la masse monétaire et, par sa vigilance à l'égard du comportement du taux de change, maintiendra le taux d'escompte à des niveaux extrêmement élevés. Cette politique renforcera les pressions déflationnistes sur les marchés des biens et du travail. Déjà déstabilisé, le marché du travail s'effondrera tandis que d'importants transferts de revenus s'opéreront des secteurs productifs de l'économie vers les secteurs financiers.

L'année 1978 marque la fin des contrôles sur les prix et les revenus. Ceux-ci resteront cependant sous surveillance. La résurgence de l'inflation en 1980 et 1981 amèneront de nouveau le gouvernement libéral à imposer des normes aux hausses salariales. Les mesures qui seront alors prises toucheront le secteur public, enclave jusque-là protégée des effets déflationnistes des politiques économiques.

Le gouvernement fédéral établira de nouvelles normes en matière salariale auxquelles il conviera de se rallier le secteur privé, sur une base «volontaire», et les autres paliers de gouvernement, sur une base «contractuelle». Ces normes devaient en outre servir de balise pour l'avenir et permettre au gouvernement des économies substantielles sur la masse salariale de la fonction publique.

Les réformes introduites en 1979 dans la gestion des dépenses publiques, les coupures de 1978, et les nouvelles restrictions introduites par le ministre des Finances, A. MacEachen, en novembre 1981, puis le relèvement du fardeau fiscal à partir de 1980[7] feront que, de 1979 à 1981/82, la politique budgétaire sera très restrictive comme nous le verrons plus loin.

Ce n'est qu'à partir de 1982 devant le tollé général suscité par le budget MacEachen de novembre 1981 et, surtout, devant l'ampleur de la récession, que le ministère des Finances et la Banque du Canada relâcheront un peu la pression des politiques macro-économiques sur l'économie. L'inflation devenue moins préoccupante, les priorités gouvernementales iront dans d'autres directions. La pression va cependant être maintenue sur l'économie et,

7. Les mesures fiscales iront dans trois directions: augmentation de l'impôt sur les revenus des particuliers et des sociétés, réduction des dépenses fiscales et réduction des transferts fiscaux aux provinces.

comme nous le verrons plus loin, elle sera même renforcée par les politiques de réduction du déficit budgétaire et la mise en place de politiques structurelles.

Un second point doit être relevé: à partir de 1982, une importance plus grande sera attachée, conformément aux préceptes des théories de l'offre, aux politiques «micro-économiques» et aux politiques fiscales.

La politique macro-économique a dans une certaine mesure atteint ses deux grands objectifs:

1. exercer une pression déflationniste (par la demande) sur l'économie pour rétablir la compétitivité de l'économie canadienne;
2. déstabiliser le marché du travail pour modifier le rapport salarial en faveur des détenteurs de capitaux.

Cette politique souffrait toutefois de deux problèmes majeurs: la croissance économique était brisée et l'incitation à investir avait disparu. On avait oublié la vieille leçon keynésienne selon laquelle le plein-emploi est encore la meilleure garantie de la croissance et cette dernière, la condition *sine qua non* de l'investissement!

Par ailleurs, comme le confirmera par son ampleur la récession de 1982, les problèmes d'ordre structurel auxquels était alors confrontée l'économie canadienne étaient loin d'être résolus notamment en matière de compétitivité. La productivité restait stagnante. Seule la dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain jumelée aux compressions de coûts avait permis à l'industrie canadienne de retrouver sa position compétitive sur un seul marché, le marché américain.

La réponse à ces problèmes viendra de deux directions: de la politique industrielle, tout d'abord; de la politique fiscale, ensuite.Le débat se déplacera dès lors de la stabilisation de la croissance vers celui de la relance industrielle.

LE CANADA DES ANNÉES QUATRE-VINGT

La restructuration industrielle: «le développement économique du Canada dans les années 1980»

L'une des grandes questions posée au tournant des années 80 était celle de savoir si, oui ou non, le Canada devait adopter une politique industrielle orientée[8]. Vieille question s'il en est une au Canada que celle des politiques

8. Nous empruntons les expressions de «politique industrielle orientée» et de «politique industrielle concurrentielle» à la Commission Macdonald dans son rapport final. Voir à ce sujet, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986, Approvisionnements et services, Canada, vol. 1, p. 54 et suivantes: vol. 2, pp. 195 et suivantes.

industrielles[9]. En ce début des années 80, le contexte était cependant fort différent de ce qu'il était au début des années 70 lorsque dans l'esprit d'autonomie nationale de la Troisième option, le ministre de l'Industrie de l'époque, Jean-Luc Pépin, avait lancé l'idée d'une politique industrielle canadienne. Plusieurs raisons poussaient à ce moment là en direction d'une stratégie industrielle. Mentionnons entre autres:

- l'ampleur de la crise que traversait l'économie canadienne et l'incapacité d'y remédier comme on le pensait généralement jusque-là, par le seul jeu des politiques macro-économiques;
- la crainte de voir l'économie canadienne prise au piège de la désindustrialisation (pénétration des importations) et marginalisée dans une nouvelle division internationale en émergence et une économie mondiale en voie de reconfiguration;
- la crise constitutionnelle et les risques de balkanisation que pouvaient laisser planer sur le Canada la montée des régionalismes et l'arrivée du Parti québécois au pouvoir au Québec en 1976;
- le besoin interne de donner une plus grande cohérence à l'administration de la «mission économique» de l'État et une plus grande visibilité à l'action du gouvernement fédéral dans les domaines du développement industriel et régional.

9. La question des politiques industrielles avait déjà été posée au début des années soixante-dix. Voir à ce sujet Richard D. French, *How Ottawa decides*, Toronto, 1980, James Lorimer.

Au Québec le problème avait déjà été posé au moment de la Révolution tranquille. Le débat était plus large puisqu'il portait sur la planification et l'aménagement du territoire. Le débat sur les politiques industrielles resurgira au Québec comme à Ottawa, à peu près au même moment. Dans un premier temps il s'agissait pour le Parti québécois de parachever la Révolution tranquille, de donner au développement du Québec un caractère plus soutenu et mieux équilibré et de mieux coordonner l'action du gouvernement. Ce sera *Bâtir le Québec*. Dans un deuxième temps, celui du *Virage technologique*, il s'agira plutôt de faire prendre à l'économie du Québec le virage de la nouvelle révolution industrielle et technologique en cours. L'idée maîtresse de ce document était que, contrairement à ce qui s'était passé jusque là, le Québec ne devait pas rater la transition vers nouveau modèle de croissance plus ouvert sur l'extérieur, plus dépendant aussi de la technologie. Le rôle de la politique industrielle serait donc notamment de faciliter la restructuration de l'économie québécoise autour des nouvelles industries motrices, des industries de base et des industries où le Québec dispose d'avantages comparatifs. Comme le rappelle Michael Jenkin, le Québec est, sans l'ombre d'un doute possible, de toutes les provinces celle où l'action de l'État dans le domaine économique a été le plus marquée et la plus cohérente aussi; surtout depuis la publication de *Bâtir le Québec*. Michael Jenkin, *Le défi de la coopération, La politique industrielle dans la Fédération canadienne*, Ottawa, 1983, Conseil des sciences du Canada, étude no. 50, août 1983.

Le programme énergétique national et la politique des mégaprojets constitueront sans doute les deux principales mesures de la stratégie de «renouveau économique» que devait proposer le premier ministre P.-Elliott Trudeau dans le discours du trône du printemps 1980. Les intentions du gouvernement n'allaient pas s'arrêter là puisque lors d'une réunion au Lac Meech en juin 1981, le Cabinet confiait à un comité «ad hoc» le soin de rassembler dans un seul document les politiques et les priorités du gouvernement en matière de développement économique national. Un Livre blanc en sortira, *Le développement économique du Canada dans les années 80*[10]. Ce document, présenté avec le budget en novembre 1981 par le ministre des Finances A. MacEachen, devait constituer le «cadre d'orientation» de l'action gouvernementale au cours des prochaines années.

En matière de développement tout d'abord, que proposait le Livre blanc?

Premièrement, trois axes prioritaires de développement: le secteur des ressources naturelles et les secteurs connexes, le secteur extérieur et les industries de pointe et la recherche. À ces trois axes prioritaire venaient s'ajouter cinq domaines prioritaires d'intervention: le développement industriel, le développement des ressources, le transport, la promotion des exportations et le développement des ressources humaines.

Deuxièmement, le Livre blanc proposait de lier plus étroitement développement des régions et développement industriel, d'une part; développement industriel et développement des exportations, d'autre part.

Troisièmement, bien que l'intervention de l'État fut jugée essentielle à la mise en oeuvre de cette nouvelle stratégie de développement, il incomberait à celui-ci de jouer surtout un rôle de coordination et de support aux initiatives qui devaient venir du secteur privé.

Sur chacun de ces points, le document innove ou du moins cherche à établir de nouvelles règles du jeu. En effet, que constatons-nous?

Premièrement, les priorités industrielles sont déplacées de l'industrie manufacturière vers le secteur des ressources naturelles, de la substitution aux importations vers la promotion des exportations et du développement intégré vers les industries motrices[11]. Trois grandes idées ressortent, en effet, de cette stratégie.

10. Canada, Ministère des Finances *Le développement économique du Canada dans les années 80*, Ottawa, novembre 1981.

11. La promotion des exportations reposait sur trois éléments: la consolidation des marchés extérieurs par une politique commerciale plus agressive; la reconstitution des avantages comparatifs, par un effort d'investissement et de recherche notamment; et, la consolidation et l'intégration de l'industrie canadienne autour d'un certain nombre de filière de production assises sur le secteur des ressources.

1. l'économie canadienne serait restructurée autour des secteurs des ressources naturelles qui devraient en constituer l'épine dorsale et permettre par une stratégie de «descente de filière» de consolider l'infrastructure industrielle du pays;
2. la promotion des exportations devrait permettre à l'industrie canadienne d'être plus agressive sur les marchés mondiaux et de trouver une place particulière dans la nouvelle division internationale du travail;
3. l'industrie canadienne est présentée comme une pyramide où nous retrouverions au sommet les secteur moteurs, au centre les secteurs porteurs de l'économie, et à la base les secteurs en déclin.

Seconde innovation, les exportations deviennent (ou redeviennent) l'élément clé d'une stratégie de développement orientée non plus, comme précédemment, sur le marché national mais sur les marchés extérieurs tandis que la spécialisation complémentaire des régions (selon leurs avantages comparatifs respectifs) devait venir remplacer les politiques de transfert comme facteur d'intégration de l'espace économique canadien.

Enfin, force est de reconnaître aussi en dépit de l'approche «low profile» qu'entendait suivre le gouvernement fédéral, une volonté assez claire de reprendre en mains les leviers du développement économique et d'encadrer la restructuration de l'économie canadienne.

Le Livre blanc voulait à sa manière exprimer cette détermination nouvelle de la part du gouvernement fédéral de rompre avec l'attitude attentiste antérieure et de ne pas laisser aux seules forces du marché et aux provinces le soin de fixer l'orientation future que prendrait le développement du Canada. Prise sous un autre angle on peut considérer aussi que la stratégie gouvernementale visait deux objectifs: relancer l'économie canadienne par une restructuration en profondeur de son assise industrielle et reconstituer l'unité économique du pays, menacée par la crise politique, par un développement complémentaire des grandes régions du pays à partir de leur champs de spécialisation. Une phrase résume tout l'esprit du Livre blanc, et nous nous permettrons de la citer: le défi du développement économique a une dimension nationale et exige une réponse nationale[12].

Le Livre blanc montrait à tout le moins l'intention du gouvernement d'apporter plus de cohérence à ses politiques en matière de développement et d'en assumer plus fermement la coordination dans l'avenir. Le pas franchi dans cette direction restera cependant fort modeste. De surcroît, le Livre blanc fut loin de recevoir l'assentiment des deux principaux acteurs concernés que sont les provinces et les milieux d'affaires. Au sein même du Cabinet le débat était loin d'être tranché. L'impulsion en faveur d'une stratégie industrielle est venue au début des années 80 non du ministre d'État responsable du développement économique (DEDE), le sénateur «Bud» Olson, comme on aurait pu s'y

12. Canada, Ministère des Finances, *op. cit.*, 1981, p.24.

attendre, mais du ministre de l'Industrie, Herb Gray. Le premier préconisait une approche environnante et fonctionnelle; le second, une approche sectorielle et discrétionnaire. Le Livre blanc, *Le développement du Canada dans les années 80,* sera finalement un compromis temporaire entre ces deux approches. Temporaire puisque par la suite, absolument réticent à l'idée de «politique industrielle orientée», le ministre responsable du ministère de l'Industrie, devenu à partir de janvier 1982 le ministère de l'Expansion industrielle et régionale (MEIR), Edward Lumley, et le ministre d'État chargé du développement économique et régional (DEDER), Donald Johnston, mettront surtout l'accent, le premier sur l'*adaptation industrielle* et, le second, sur la *coordination du développement régional.* Cela revenait à tourner le dos et à l'idée de politique industrielle sectorielle et à celle de «politique industrielle orientée» comme avaient pu le laisser présager certaines initiatives gouvernementales comme la création d'un comité ministériel chargé du développement économique, le mandat du DEDE dans le domaine de la coordination des politiques relatives au développement économique ou le dépôt en chambre, en novembre 1981, du Livre blanc sur la stratégie économique du gouvernement, le recul était manifeste. Il ne faisait en cela que refléter l'opinion alors majoritaire dans les milieux d'affaires et chez les économistes selon laquelle une politique industrielle n'était ni nécessaire ni possible dans le contexte canadien.

L'échec de la stratégie de développement

Un vent nouveau, ou du moins une brise de renouveau, semblait souffler sur Ottawa en ce début des années quatre-vingt. L'année 1982 sera particulièrement fertile en réformes et événements: mise à jour du Programme énergétique national, réorganisation administrative des ministères de l'Industrie, de l'Expansion économique régionale et des Affaires extérieures; renégociation des ententes de développement régional; préparation d'un document de travail sur la politique commerciale; publication d'énoncés de politique dans les domaines des mines, de l'agriculture, de la forêt, du transport, etc; changement de titulaire au portefeuille des finances, etc. Le vent nouveau soufflera aussi sur les budgets d'avril 1983 et de février 1984, le premier se voudra être celui de la relance économique tandis que le second, celui d'un nouveau contrat social, le «partenariat». Malgré tout, la stratégie de développement du Canada se heurtait, indépendamment des dissensions au sein du Cabinet et de l'irritation des États-Unis, à des difficultés majeures qui finiront par avoir raison d'elle.

En effet, la politique de restructuration demandait pour être mise en oeuvre avec succès, que trois conditions fussent remplies: premièrement, que le contexte économique fut favorable; deuxièmement, que les moyens fussent à

la hauteur des objectifs; et, troisièmement, que les grands objectifs puissent rencontrer l'adhésion des principaux intéressés.

Or au début des années 80 aucune de ces trois conditions n'était vraiment remplie.

La croissance économique qui aurait permis de stimuler l'investissement et d'amortir le choc de la restructuration sur l'emploi n'était pas au rendez-vous: deux récessions majeures, la première en 1980 et la seconde en 1982, contribueront à déprimer profondément l'investissement et à propulser le chômage vers de nouveaux sommets. Le plan spécial de relance d'avril 1983 et les mesures de soutien de l'emploi et de l'investissement seront bien insuffisants, pour donner à l'économie une impulsion vigoureuse. La reprise économique viendra, mais tardivement en 1983, sous l'impulsion du commerce avec les États-Unis plutôt que de la relance de la demande intérieure: la consommation prendra son essor en 1984 mais malgré la vigueur relative de l'expansion qui suivra, l'investissement des entreprises continueront de stagner, et même de décroître en termes réels[13].

Le gouvernement fédéral ne pouvait non plus vraiment compter sur l'adhésion des principaux milieux concernés à sa stratégie de développement. Les appels lancés en faveur d'un nouveau «partenariat» sont restés sans réponse. Les points de désaccord avec les provinces étaient nombreux: ils touchaient à des domaines aussi variés que l'énergie, la renégociation des ententes économiques régionales, les paiements de transfert, la politique des transports ou encore les communications. Les milieux d'affaires semblaient au mieux indifférents, au pire réfractaire à l'idée même de politique industrielle. Quant aux milieux syndicaux, il était hors de question de compter sur leur appui, eux qui avaient été directement bousculé par les contrôles des salaires et les politiques déflationnistes. Aucun des ingrédients nécessaires à l'établissement d'un nouveau consensus n'était présent. Au surplus, le gouvernement libéral n'avait pas vraiment les moyens financiers de ses propres politiques. D'un côté, sa politique de lutte contre l'inflation l'empêchait d'avoir une politique budgétaire expansionniste et active; de l'autre, le déficit budgétaire devenait de plus en plus délicat à gérer; la dette publique grossissait rapidement et le service de la dette accaparait une part grandissante des recettes de l'État.

Plus fondamentalement cependant, le problème viendra du choix qui avait été fait de faire du secteur des ressources naturelles le pivot de la nouvelle stratégie de développement.

13. Voir à ce sujet, Christian Deblock, «Tendances récentes de l'investissement au Canada», dans Michel Beaud et Gilles Dostaler (sous la direction de), *Investissements, emplois et échanges internationaux*, Montréal, Cahiers du GRÉTSÉ, Politique et économie, n° 10, 1988, pp. 37-70.

La forte conjoncture qui a régné sur les marchés de produits de base durant la décennie soixante-dix et la crainte de voir la croissance économique se heurter à l'épuisement des ressources naturelles ont largement conditionné comme plusieurs auteurs l'ont montré, le choix de recentrer l'économie canadienne sur le secteur des ressources[14]. Outre l'avantage comparatif dont il disposait dans ce domaine, le Canada disposait également d'un autre avantage: celui de pouvoir offrir aux États-Unis l'accès sécuritaire à une source abondante de produits de base. Dans une conjoncture de rareté, d'insécurité et de hauts niveaux des prix, le choix de retourner aux produits de base pouvait alors se justifier. Sous l'impulsion du gouvernement fédéral, d'importants investissements seront réalisés dans la plupart des secteurs d'amont, notamment dans les secteurs énergétiques et dans les secteurs miniers. Ces investissements lourds auront pour effet heureux de stimuler la croissance économique pendant un certain temps. par contre, ils développeront le potentiel de production de l'économie bien au-delà de ce qu'il eut été nécessaire. Très vite, il fallut se rendre à l'évidence: on avait largement sur-estimé les besoins en matière énergétique et en matière de ressources et sous-estimé l'incidence de la conjoncture et l'incidence des mesures d'ajustement sur la demande. Non seulement au début de cette décennie quatre-vingt les industries pétrolières, gazières, minières etc. se trouvaient-elles en état de surcapacité de production, mais de surcroît, devenait-il évident que devant les tendances nouvelles prises par la demande et la concurrence internationale, le Canada avait fait les mauvais choix en matière industrielle. Plutôt que de poursuivre dans la voie suivie jusque-là dans la consolidation de son assise industrielle du pays tout en cherchant à se trouver une niche dans les secteurs prometteurs de la haute technologie et des services industriels, le Canada, écoutant les voix des sirènes, s'est laissé emporté par une conjoncture favorable, mais malgré tout exceptionnelle, qui devait conduire son économie et ses politiques dans une impasse. Le retournement de la conjoncture sera brutal en 1982. La surproduction et les hauts taux d'intérêt viendront donner le coup de grâce à une stratégie de développement dont le Programme énergétique national, contesté de toute part, viendra, symboliser l'échec.

Le problème du déficit budgétaire

Fatale pour la stratégie de développement préconisée par le gouvernement canadien, la conjoncture du début des années quatre-vingt le sera aussi pour la gestion budgétaire. Au tournant des années quatre-vingt, comme nous l'avons

14. Bruce G. Doern, «The Mega-Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy», dans *Canadian Public Administration*, 1983, vol. 26, no. 2, pp. 219-238.

mentionné, ce n'est pas à un desserrement mais plutôt à un resserrement de la politique budgétaire auquel nous assisterons. Les craintes d'une nouvelle flambée inflationniste serviront de prétexte à ce resserrement au risque de voir la situation sur le front du chômage se dégrader.

Cédant aux appels répétés de la Banque du Canada et des milieux d'affaires, le gouvernement fédéral infléchira donc sa politique budgétaire dans un sens beaucoup plus restrictif entre 1979 et 1981. Jusqu'alors le gouvernement n'avait pas vraiment donné suite à l'engagement qu'il avait lui-même pris en 1975 de réduire la progression des dépenses publiques. Les craintes de voir apparaître une nouvelle flambée inflationniste à la suite de la nouvelle crise énergétique et les pressions de l'extérieur faisaient que cette fois le gouvernement ne pouvait plus reculer. Il était devenu l'otage des milieux financiers. Il lui fallait coûte que coûte réduire le déficit budgétaire, ce qu'il réussira non sans mal. Celui-ci sera ramené en 1981 au niveau de 1977, soit à 7.3 milliards de dollars selon les comptes nationaux. En pourcentage du PIB, le déficit budgétaire descendra, du niveau record de 4.5 pour cent qu'il avait atteint en 1978, à 3.4 pour cent en 1979 et en 1980 puis à 2.1 pour cent en 1983.

L'ampleur de la récession de 1982 surprit suffisamment le gouvernement pour le contraindre à modifier sa stratégie financière et ses priorités économiques. S'il était difficile pour ce dernier de revenir sur ses engagements en matière de lutte contre l'inflation et de responsabilité financière, au moins était-il nécessaire d'assouplir la politique budgétaire et de changer de ton, pour ne pas dire changer de titulaire au poste de ministre des Finances. Le changement s'opérera à l'automne 1982 lorsque, dans un énoncé d'intention qui se voudra à la fois rassurant et ferme, le nouveau ministre des Finances, Marc Lalonde, présentera en Chambre les grands principes qui allait désormais orienter la politique budgétaire et l'action du gouvernement[15]. Pour le gouvernement il n'était pas question de revenir sur les mesures de soutient économique et social, particulièrement en période d'aggravation brutale du chômage, mais c'était aussi à l'intérieur d'un certain nombre de paramètres précis que celui-ci entendait faire du «redressement national» sa priorité immédiate. Selon le ministre des Finances, six grands principes devraient être respectés.

En premier lieu, le gouvernement s'engageait à continuer de souscrire aux principes de responsabilité financière en matière budgétaire. En deuxième lieu, le gouvernement renouvelait son engagement de maintenir et de renforcer les programmes sociaux en dépit d'une conjoncture difficile. En troisième lieu, le gouvernement réitérait sa confiance dans le secteur privé, moteur de la

15.Canada, Ministère des Finances, *Exposé sur les perspectives économiques et la situation financière du gouvernement canadien*, Ottawa, 27 octobre, 1982.

croissance économique au Canada. En quatrième lieu, le gouvernement maintenait ses engagements à l'égard du système international. En cinquième lieu, le gouvernement s'engageait à rétablir le dialogue et à élargir les mécanismes de consultation avec les grands partenaires économiques et sociaux. Enfin, en dernier lieu, le gouvernement continuerait à se référer aux principes énoncés dans le Programme de 6 et 5 pour cent en matière de lutte contre l'inflation.

Les deux budgets que présentera le ministre des Finances, Marc Lalonde, le premier en avril 1983 et le second en février 1984 seront profondément marqués par le double souci d'appuyer la relance économique dans la perspective définie par le Livre blanc de novembre 1981 et de redonner au gouvernement fédéral une crédibilité qu'il avait perdue dans la tourmente de la récession de 1982[16]. Maître d'oeuvre d'un nouveau développement, le gouvernement fédéral devait aussi montrer sa volonté d'agir, ce sera l'esprit du programme spécial de relance d'avril 1983, et sa volonté de recréer la confiance autour d'un nouveau «partenariat», ce sera l'esprit du budget de février 1984. D'un autre côté, le gouvernement, comme le montrent les prévisions budgétaires à l'époque, n'entrevoyait pas voir le déficit budgétaire croître de manière importante. D'une part, les mesures de soutien étaient beaucoup moins importantes et beaucoup plus ponctuelles que ne le laissait entendre le discours gouvernemental; d'autre part, la reprise des investissements et de l'activité économique devrait permettre au gouvernement, une fois celle-ci bien amorcée, de résorber graduellement les déficits accumulés.

Le déficit budgétaire ne sera pas stabilisé et la relance économique ne sera pas au rendez-vous comme prévu! Les chiffres en témoignent.

Le déficit budgétaire qui de 24.7 milliards de dollars qu'il devait être en 1984-85 selon les prévisions d'avril 1983, sera réajusté à 29.6 milliards de dollars lors de la présentation du budget de février 1984. En novembre 1984 selon les prévisions de *statu quo* présentées par le ministère des Finances, Michael Wilson, il s'élevait à 34.5 milliards de dollars[17]. Selon les comptes nationaux, le déficit budgétaire va passer de 2.1 pour cent à 6.9 pour cent du PIB entre 1982 et 1984[18]. L'économie, de son côté, ne connaîtra pas de reprise véritable avant la fin de l'année 1983: le chômage va passer de 7.5 pour cent en 1981 à 11 pour cent en 1982, atteindre un sommet de 11.9 pour cent en 1983 et se maintenir au-dessus de 10 pour cent jusqu'en 1986. L'investissement des entreprises ne sera guère stimulée par les mesures prises en sa faveur. Après avoir chuté de 11.6 pour cent en 1982 et de 6.3 pour cent

16. Voir à ce sujet, Canada, Ministère des Finances, *Le discours du budget*, Ottawa, 19 avril, 1983, p. 23 et 24.

17. Canada, Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, diverses années.

18. Canada, Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, février 1982.

en 1983, la formation brute de capital fixe non-résidentielle restera anémique: 1.3 pour cent d'augmentation en 1984, 6.1 pour cent en 1985 et 2.2 pour cent en 1986[19].

L'échec de la politique de «relance nationale» et la conjoncture n'auront donc pas permis au gouvernement de stabiliser la croissance du déficit budgétaire et encore moins permis d'espérer que celui-ci puisse se résorber graduellement avec le retour de la croissance. Celui-ci deviendra très rapidement dans ces conditions durant la campagne électorale de 1984 un symbole de mauvaise gestion des fonds publics et d'inefficacité des politiques publiques tout comme le nationalisme économique du Renouveau de 1980 symbolisera de son côté la désunion nationale et la fatuité de toute prétention d'orienter «par le haut» le développement du Canada.

CONCLUSION: UN PREMIER BILAN

Tout au long des années soixante, la préoccupation principale des gouvernements tant au Canada que dans l'ensemble des pays de l'OCDE a été de maintenir une pression de la demande suffisamment forte pour que la croissance économique se maintienne à un rythme satisfaisant[20]. L'engagement politique pris par les gouvernements d'assurer une croissance soutenue répondait à un triple besoin: assurer le plein emploi des ressources, en particulier l'emploi; faciliter les ajustements macro-économiques que pouvait requérir la réalisation d'un compromis acceptable entre les prix et le chômage, d'un côté, et entre l'équilibre interne et l'équilibre externe, de l'autre; et, maintenir un niveau de croissance économique satisfaisant pour rencontrer les besoins collectifs de plus en plus grands. Cet engagement politique s'est trouvé doublé d'un second engagement: celui d'assurer un développement économique mieux équilibré, ce qui signifiait dans la perspective d'alors trois choses: un meilleur équilibre extérieur, que ce fut au compte courant ou dans les relations du Canada avec les principaux partenaires commerciaux; une meilleure allocation des ressources entre les différentes régions et les différents secteurs de l'économie; et, enfin, une meilleure utilisation des ressources disponibles, qu'il s'agisse de la main d'oeuvre, du capital, voire même des ressources naturelles. L'objectif de donner un meilleur profil au développement économique répondait à des préoccupations d'ordre économique, notamment à celle de donner à la croissance économique des bases plus solides et plus durables mais aussi à des préoccupation d'ordre politique, comme celles de

19. Canada, Ministère des Finances, *Revue économique trimestrielle*, Tableaux de référence annuels, juin 1982.

20. Voir à ce sujet OCDE, *La production dans les pays de l'OCDE, 1960-1970*, Paris, OCDE, 1970.

réduire la vulnérabilité du Canada à l'égard des États-Unis, ou celle de mieux intégrer les diverses régions du pays les unes aux autres[21].

Dans un cas comme dans l'autre, il était acquis que l'État devait par des politiques de stabilisation de la demande et l'adoption de mesures à caractère plus structurel, à la fois garantir une croissance économique stable et régulière, résorber les déséquilibres qui pouvaient naître des conditions mêmes de la croissance et créer les conditions d'un développement mieux affirmé et mieux équilibré.

Par rapport au premier objectif de la politique économique, soit celui d'assurer la régularité et la stabilité de la croissance économique, le déplacement des priorités gouvernementales à partir de 1975 vers la lutte contre l'inflation et la recherche d'un meilleur contrôle sur l'évolution des coûts et des prix de production que ce fut par l'entremise de politiques monétaires et budgétaires plus restrictives, constituent un revirement majeur dans la conduite des affaires économiques au Canada. Non seulement la croissance économique et la recherche d'un haut niveau d'emploi n'apparaissaient-ils plus dès lors comme une fin en soi, mais devenaient-elles aussi, l'une et l'autre, conditionnelles à la stabilisation des prix dorénavant perçue comme condition première du retour à la croissance et au plein emploi. Le déplacement des priorités entraînait une seconde conséquence.

Orientées sur une longue période les politiques macro-économiques devaient aussi être plus neutres à l'égard de la conjoncture, autrement dit plus passives et moins contra-cycliques qu'elles ne l'avaient été jusque-là conformément au modèle de stabilisation traditionnel. Une autre incidence de ce changement aura été, sous le couvert de la lutte contre l'inflation, de déplacer le rapport de force sur les marchés dans deux directions: en faveur du patronat tout d'abord, et ceci au détriment des travailleurs; en faveur du secteur financer de l'économie, ensuite, et ceci au détriment du secteur productif.

Par rapport au second objectif, soit celui d'assurer par l'entremise de l'État un développement mieux équilibré, on doit également noter à la lumière de ce que nous avons vu dans ce chapitre que des changements notables sont également intervenus dans la poursuite de cet objectif durant la période étudiée. Les principaux changements sont survenus au tournant des années quatre-vingt lorsque, sous le couvert de l'adaptation dite positive de l'économie aux nouvelles tendances de la demande et de la concurrence, le gouvernement du Parti libéral s'est engagé sur la voie du «Renouveau économique» proposant la stabilisation d'une stratégie de développement orientée sur les ressources naturelles et la promotion des exportations à l'ancienne stratégie axée, elle, sur l'industrie manufacturière et la «canadianisation» de l'économie. Cette stratégie

21. Pour une analyse détaillée de ceci, on consultera à ce sujet, le premier exposé annuel du Conseil économique du Canada, *Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Ottawa, décembre 1964.

nouvelle avait aussi pour objectif dans la foulée du rapatriement de la Constitution, d'instaurer de nouveaux rapports économiques entre les provinces.

Étant donné l'importance que prenait, pour des raisons de politique interne, l'État dans la mise en place de cette nouvelle stratégie, les changements ont semblé de moindre importance et de moins lourde conséquence que dans le cas des politiques macro-économiques de stabilisation. Mais là aussi, cependant, le revirement était majeur. Non seulement le gouvernement cherchait-il à modifier les rôles respectifs que devraient désormais jouer l'État et le marché dans la restructuration nécessaire de l'économie, mais aussi cherchait-il à modifier la stratégie de développement traditionnellement préconisée. Si modèle il pouvait y avoir à l'époque, celui-ci se rapprochait davantage du modèle concurrentiel que du modèle interventionniste.

Par ailleurs, tout comme ce fut le cas durant les années soixante, le Canada a été durant les années soixante-dix et quatre-vingt un bon élève de l'OCDE, suffisamment bon en tout cas pour qu'on ne puisse lui reprocher de ne pas avoir tenté de traduire en politiques, bien avant d'autres pays, les recommandations du rapport MacCracken en matière de lutte contre l'inflation publié en 1978 ou celles du rapport du Comité sur les politiques d'ajustement positive publié en 1979. Par contre en dépit des nouvelles options qui ont été prises, la politique économique est demeurée fort hésitante. Le gouvernement libéral semble avoir toujours éprouvé beaucoup de difficulté à la fois à s'engager fermement sur la voie préconisée et à aller jusqu'au bout de ses options. Peut-être est-ce, en partie à cause de ses propres incertitudes et en partie à cause de conséquences économiques et politique qu'auraient pu entraîner une plus grande fermeté?

Le fait est que les politiques macro-économiques, pour restrictives qu'elles furent à partir de 1975, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, restèrent néanmoins empreintes de la plus grande prudence. Outre le gradualisme dans l'approche, il faut noter, avec toutes les nuances qu'il convient d'apporter à ceci, que les programmes sociaux ont été maintenus et que la politique budgétaire, modérément restrictive, est restée fidèle au principe selon lequel, toute chose étant égale par ailleurs, les recettes et les dépenses pouvaient exercer un effet de stabilisation automatique sur l'activité économique. Le déficit a en conséquence été accepté. La dégradation de la conjoncture et le sous-emploi du potentiel de production, qui en a résulté, ont cependant engendré des tensions majeures sur l'équilibre des finances publiques. Sans être entièrement responsables de cette situation, les politiques de compromis du gouvernement libéral ont cependant été dommageables. D'un côté, les mesures discrétionnaires ont engendré des dépenses accrues et des manques à gagner importants; de l'autre, le sous-emploi de l'économie a entraîné un désajustement entre la croissance des programmes sociaux et la

croissance réel fort préjudiciable à l'équilibre budgétaire. Temporairement accepté, le déficit budgétaire n'a pu être maîtrisé et pris dans le cercle vicieux d'une dette croissante, le gouvernement s'est trouvé aux prises avec un service de la dette de plus en plus lourd à supporter et une marge de manoeuvre de plus en plus réduite.

Ne voulant pas, en raison de ses engagements passés en matière de lutte contre l'inflation, et ne pouvant pas, en raison du déséquilibre croissant des finances publiques, prendre en main la relance économique et adopter des politiques discrétionnaires expansionnistes qui seraient venues appuyer sa stratégie de développement, le gouvernement fédéral était en 1984 dans une impasse totale. S'attaquer au déficit budgétaire eut signifié remettre en cause les programmes sociaux et risquer de ralentir la croissance économique. Accepter le déficit, c'était en l'absence d'un retour rapide de l'économie sur son sentier de croissance de longue période, accepter de voir l'équilibre des finances publiques irrémédiablement compromis.

Ces contradictions nous avons pu également les constater à propos de la nouvelle stratégie de développement que tenta d'implanter le gouvernement fédéral au début des années 1980. La promotion des exportations constituait l'une des caractéristiques principales de cette nouvelle stratégie. Pour être couronnée de succès cette stratégie requérait que certaines conditions soient remplies, notamment: la réalisation d'un consensus minimal autour du gouvernement fédéral, la mise en oeuvre d'une stratégie industrielle orientée et une politique de gestion des relations commerciales. En outre comme nous auront l'occasion de le montrer plus loin, face aux États-Unis, le gouvernement fédéral a poursuivi une politique hésitante d'ouverture sur le libre-échange peu compatible avec les objectifs de la stratégie de développement préconisée et par ailleurs fort mal acceptée des Américains eux-mêmes. Ces hésitations ont fait qu'en pratique le gouvernement s'est trouvé là aussi dans une impasse. Négocier une entente commerciale globale avec les États-Unis eut signifié remettre en cause la philosophie d'autonomie et d'affirmation nationale qui avait servi de fondement aux politiques que le gouvernement Trudeau avait tenté d'implanter depuis son accession au pouvoir en 1968. Par contre, tourner le dos aux États-Unis, c'était courir le risque de voir le Canada se marginaliser sur la scène mondiale et d'aller à l'encontre des tendances de plus en plus fortes à la continentalisation de l'économie canadienne. De plus, devant l'indifférence générale suscitée par la stratégie de développement préconisée, faute d'une entente sur le commerce avec les États-Unis, le Canada se trouvait sans véritable stratégie alternative face à la montée du protectionnisme chez ces derniers et somme toute fort diminué face aux

politiques de réaffirmation de puissance que tentait de poursuivre l'administration Reagan. L'impasse était là aussi, totale[22].

C'est dans ce contexte qu'il faut situer le Programme de renouveau économique du gouvernement conservateur.

22. Sur les «problèmes» de la politique économique canadienne de 1981 à 1984, voir OCDE, *Changements de cap en politique économique. Onze études de cas*, Paris, 1988; particulièrement le chapitre 8 intitulé, «Canada, 1981-1984: dans l'ombre du géant».

2

LE PROGRAMME DE RENOUVEAU ÉCONOMIQUE: OBJECTIFS ET PRIORITÉS[1]

Comme nous venons de le voir, les politiques et les hésitations du gouvernement libéral ont, dans une certaine mesure, contribué à l'aggravation du déficit budgétaire et affaibli une économie canadienne aux prises avec les contraintes d'une nécessaire restructuration. Nous avons particulièrement imputé cette responsabilité au choix délibéré d'abandonner l'objectif de la croissance économique et de l'emploi au profit de la lutte contre l'inflation et à celui d'abandonner l'objectif de la maîtrise du développement au profit de l'ajustement «par le bas». Au moment de l'arrivée des conservateurs au pouvoir, les priorités qui avaient été celles de la politique économique canadienne des années soixante aux années soixante-dix avaient été abandonnées par le gouvernement du Parti libéral. Les hésitations de ce dernier à s'engager trop loin sur la voie du changement ne pouvaient qu'entraîner ce dernier dans des impasses dont il n'était guère possible sans, soit remettre en question les options prises et revenir aux objectifs antérieurs en matière de croissance et de développement, soit réévaluer les moyens pour atteindre les nouveaux objectifs visés et dans ce cas remettre en question la philosophie du Parti libéral en matière sociale et en matière constitutionnelle. En représentant le changement, le Parti conservateur allait pouvoir aller plus loin sur la voie des remises en question sans être lié comme le Parti libéral aux engagements

1. Dans ce chapitre nous nous contenterons de présenter les objectifs et les grandes lignes de la politique économique canadienne depuis 1984 ainsi que les arguments d'ordre théorique qui la fondent. L'analyse détaillée de cette politique est reportée aux parties 2 et 3 de l'ouvrage. Rappelons qu'il s'agit dans cette partie de mettre la politique économique canadienne en perspective.

pris dans le passé comme nous nous sommes efforcés de la souligner dans la dernière section de ce chapitre.

Dans ses intentions, le Programme de renouveau économique du gouvernement conservateur se présente comme une volonté nouvelle de rompre avec le *statu quo* des politiques antérieures jugées responsables, et d'une situation des finances publiques apparemment chaotique, et de l'état de léthargie dans lequel semblerait se trouver l'économie canadienne. À un second niveau cependant, se profilent une critique plus profonde et une remise en question du rôle que peuvent jouer l'État et le secteur public dans la stabilisation de la croissance économique et dans l'orientation à donner au développement économique. En effet, comme nous le verrons plus loin: toute politique budgétaire restrictive ne peut qu'accentuer les problèmes de déficit budgétaire sans apporter de réponse aux difficultés économiques d'une économie en mutation et en transition. Qui plus est, pour être poursuivies avec «succès», les politiques de réduction du déficit budgétaire ne peuvent l'être sans remettre en cause les grands principes qui sont à l'origine de l'État-providence et du projet d'économie mixte au Canada de la guerre à aujourd'hui.. D'un autre côté, l'intérêt actuel du Canada pour un accord commercial avec les États-Unis tient en grande partie aux tendances de plus en plus continentales du capitalisme canadien et à l'incapacité du Canada d'être parvenu dans la foulée du développement et de l'expansion qu'il a connus de la guerre aux années soixante-dix à s'affirmer comme puissance économique mondiale. Si tel est le cas ce que négocie le gouvernement canadien avec les États-Unis, c'est à la fois la reconnaissance par ces derniers d'un statut de puissance économique régionale, sous-entendue continentale, et l'accès privilégié des entreprises canadiennes au marché américain. Dans cette perspective, c'est l'orientation même du développement économique du Canada et la nature même des politiques économiques qui se trouvent remises en causes. Le débat sur le déficit budgétaire et celui sur le libre-échange ne peuvent que déboucher sur un débat plus fondamental, celui de l'État. Il ne s'agit plus de tourner le dos au passé, comme a cherché à le faire le gouvernement du Parti libéral entre 1975 et 1984 mais de se tourner vers l'avenir... c'est ce que nous essaierons de dégager dans les parties deux et trois. L'objet de ce chapitre sera plus modeste. Nous nous limiterons à présenter les intentions du gouvernement et les arguments avancés par celui-ci pour faire du déficit budgétaire et du libre-échange avec les États-Unis les deux grandes priorités de sa politique économique.

LE PROGRAMME DE RENOUVEAU ÉCONOMIQUE

En proposant de redonner à l'économie canadienne un dynamisme que les politiques économiques du gouvernement libéral auraient à ses yeux érodé, le gouvernement conservateur s'est donné quatre grands objectifs[2]:

1. remettre de l'ordre dans les finances publiques afin d'enrayer le gonflement d'une dette publique devenue sans contrôle et les effets négatifs qu'elle exerce sur la confiance des investisseurs et la croissance économique;
2. redéfinir le rôle de l'État afin qu'il fournisse un meilleur cadre pour la croissance et qu'il soit beaucoup moins un obstacle au changement et à l'innovation;
3. adopter des politiques favorables à l'investissement, à l'innovation, à l'amélioration de la compétitivité internationale et à l'«entrepreneurship»; et enfin,
4. réaliser les changements dans l'équité, la transparence et sans affaiblir les «programmes essentiels de soutien du revenu qui ont bien servi les canadiens».

Ces quatre défis, pour reprendre le ministre des Finances, constitueront la trame de fond du «Programme de renouveau économique» que se proposait de suivre le gouvernement conservateur pour relancer la croissance économique et assurer la réalisation du second grand objectif pour lequel il avait été élu, la réconciliation nationale. Le programme était ambitieux: il s'agissait alors de créer un nouveau climat propice à la croissance économique par une réforme en profondeur des politiques économiques et de jeter les bases d'un nouveau consensus national et d'un nouveau fédéralisme. Le programme introduisait aussi un nouvel état d'esprit: encourager le risque, l'innovation et la productivité. Les balises étaient cependant clairement établies: les changements qui seraient entrepris ne devaient pas se faire au détriment des grands principes de justice redistributive qui avaient servi de fondement au système de sécurité du revenu, pilier de l'État-Providence d'après-guerre.

En fait, l'attention du gouvernement va surtout se porter sur deux grandes questions: «la promotion de la croissance dans le secteur privé et le rétablissement d'une marge de manoeuvre financière».

La promotion de la croissance dans le secteur privé passera par le réexamen des politiques qui peuvent constituer des obstacles à la croissance. Quatre domaines sont visés:

2. L'énoncé détaillé des objectifs a été présenté par le ministre des Finances, Michael Wilson, en novembre 1984, dans un document *Une nouvelle direction pour le Canada. Un programme de renouveau économique*. Le premier ministre Brian Mulroney y reviendra dans son allocution d'ouverture de la Conférence des premiers ministres sur l'économie à Régina le 14 février, 1985, *Renouveau économique: les fondements de la croissance.*

1. «les quatre piliers de la croissance du secteur privé»;
   a) la recherche et le développement, l'innovation et la diffusion de la technologie;
   b) les marchés extérieurs et le financement des exportations;
   c) les investissements du secteur privé;
   d) le marché du travail et les ressources humaines;
2. l'adaptation structurelle:
   a) l'adaptation au changement économique et technologique;
   b) la croissance et la compétitivité régionales;
3. la réglementation et les interventions à caractère économique
4. la politique énergétique.

Le rétablissement de la marge financière de l'État impliquait de son côté, des compressions dans les dépenses fédérales, une amélioration de leur efficacité, et l'introduction progressive de modifications au régime fiscal.

Pressé d'agir et de montrer sa détermination à sortir la politique économique canadienne de ce qu'il considérait comme le *statu quo*, le gouvernement conservateur a durant la première année de son mandat multiplié les initiatives. Pour n'en mentionner que quelques unes:

- annonce d'une première série de compressions budgétaires en novembre 1984;
- création d'un groupe de travail ministériel sur la réforme des programmes et formation d'une commission chargée de l'examen du programme d'assurance-chômage;
- conférence des ministres des Finances, le 15 janvier 1985;
- conférence des premiers ministres sur l'économie à Regina les 14 et 15 février 1985;
- Sommet de Québec le 18 mars 1985;
- conférence économique nationale à Ottawa, les 22 et 23 mars 1985;
- conclusion d'accords sur l'énergie avec les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique et abolition du Programme énergétique national;
- remplacement de l'Agence d'examen des investissements étrangers par Investissement Canada;
- réforme de la réglementation dans les domaines des transports, des télécommunications, des institutions financières et de la concurrence;
- mise en place d'un programme de privatisation de sociétés d'État et de vente de biens de la Couronne;
- allégement de la fiscalité des entreprises.

Ces initiatives avaient dans une certaine mesure une valeur symbolique: marquer la rupture avec les politiques du gouvernement précédent et ouvrir la porte à des réformes plus en profondeur. Sauf, peut-être dans le domaine des relations fédérales-provinciales, ces initiatives demeuraient fort ponctuelles et somme toute très éclatées. Deux dossiers par contre ont fait l'objet d'une attention toute particulière de la part du gouvernement au point de constituer

non seulement les deux grandes priorités de la politique économique canadienne depuis l'automne 1984 mais aussi l'épine dorsale du programme de renouveau économique. Il s'agit du dossier du déficit budgétaire et de celui des négociations commerciales avec les États-Unis.

LA RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE: LES ARGUMENTS

L'importance qu'attache le gouvernement conservateur à la réduction du déficit budgétaire tient à deux facteurs: son origine et son incidence.

Rappellons que la stabilisation du déficit budgétaire par l'entremise de la stabilisation des dépenses publiques a été l'une des grandes préoccupations du gouvernement libéral de P. Elliott Trudeau, particulièrement durant la période 1978 - 1981. Cependant, malgré un durcissement de la politique budgétaire durant cette période et malgré les réformes introduites dans le système de gestion des dépenses durant l'année 1979, le gouvernement Trudeau a toujours eu tendance à imputer en grande partie l'origine du déficit à l'évolution défavorable de la conjoncture, préférant considérer celui-ci comme un mal nécessaire en cette période difficile et reporter les mesures nécessaires à sa réduction une fois la reprise économique solidement assurée.

Quatre arguments d'ordre théorique pouvaient être invoqués jusque-là pour justifier le maintien d'un déficit temporaire:

1. le déficit budgétaire contribue à stabiliser l'activité économique par effet sur la demande;
2. le déficit donne à la fiscalité une stabilité qu'elle n'aurait pas si la règle de l'équilibre budgétaire devait être respectée;
3. le déficit assure la permanence des programmes sociaux et de services publics en période de basse conjoncture; et
4. le déficit peut être porteur de bien-être à long terme s'il prévoit le financement des programmes d'investissements publics ou privés.

L'approche du gouvernement conservateur est différente. A ses yeux, le déficit budgétaire a une origine plus structurelle que conjoncturelle, et son incidence sur l'économie et sur la marge de manoeuvre du gouvernement est trop importante pour laisser croître une dette publique sur laquelle le gouvernement a de moins en moins de contrôle. Le problème n'est plus pour le gouvernement conservateur de chercher à stabiliser le déficit budgétaire en attendant les temps meilleurs mais de stabiliser une dette publique dont la croissance menace la reprise économique et l'équilibre des finances publiques[3].

3. Le gouvernement va dans le sens des recommandations de la Commission Macdonald:

Les commissaires recommandent une stratégie de réduction graduelle du déficit budgétaire, en raison de la perspective du lent redressement de l'économie. Pour stabiliser ou pour réduire la dette en regard du PNB, le

Ainsi l'origine de l'endettement actuel se trouverait, selon les termes mêmes du ministre des Finances, dans «les politiques passées, appliquées après que leur raison d'être ont disparu»[4]. Quant à l'incidence qu'aurait ce sur-endettement sur l'économie, elle serait de quatre ordres:

1. l'accroissement des dépenses publiques financées par voie de déficit aurait pour effet d'entraîner une contraction simultanée des dépenses privées (effet d'éviction directe) et de détourner une partie des fonds prêtables domestiques ou étrangers de l'investissement privé vers le secteur public (effet d'éviction indirecte ou financière);
2. le déficit budgétaire modifierait les comportements des agents économiques à l'égard de l'investissement et de l'inflation (effet d'anticipation);
3. le financement du déficit aurait des effets soit désincitatifs sur l'offre (de travail, d'épargne ou d'investissements) soit inflationnistes selon qu'ils sont financés par voie fiscale ou par voie monétaire; enfin,
4. par ses effets sur la dette publique, le déficit contribuerait à faire porter par les générations futures le poids des dépenses actuelles (effet de génération) tout en créant un élément d'incertitude sur la fiscalité future (théorie de la valeur actuelle des impôts futurs).

Notons que sur ce plan le gouvernement conservateur n'innove pas et ne fait qu'exploiter à son compte quelques-uns des arguments présentés plus haut en soulignant plus particulièrement les tensions qu'exercent sur les marchés financiers les besoins d'emprunt du gouvernement et les transferts

gouvernement devrait réduire le déficit à 1,5 pour cent du PNB, ce qui équivaudrait à 10 milliards de dollars d'ici 1990-1991. La pratique qui consiste à concevoir un projet fiscal à moyen terme, introduite dans le budget de décembre 1979 et poursuivie depuis, s'avère utile. Nous sommes en faveur d'une conjugaison des augmentations de taxes et d'impôts et d'assez vastes réductions des dépenses destinées à réduire le déficit. Les moyens précis à mettre en oeuvre pour obtenir cette réduction relèvent toutefois d'une politique gouvernementale à court terme. Commission Macdonald, *op. cit.*, volume deux, p. 428.

La position de la Commission Macdonald est une position de principe qui repose sur l'hypothèse d'une reprise lente mais longue de la croissance. La crédibilité du gouvernement dépendrait dès lors de sa détermination à faire de la croissance non-inflationniste du PNB nominal l'objectif final de ses politiques budgétaires et monétaires. La Commission reconnaît, cependant, qu'une réduction du déficit budgétaire aura des effets négatifs sur la demande et, que l'objectif à moyen terme d'une croissante inflationniste revient à faire du chômage une variable ajustée susceptible d'exercer une influence négative sur la demande en période de recession. Pour compenser ces *effets restrictifs*, la Commission recommande l'adoption d'une politique monétaire moins restrictive et n'exclut pas la possibilité pour le gouvernement de recourir à la possibilité de renforcer l'effet des stabilisateurs automatiques par une action discrétionnaire lorsque l'écart entre le taux de chômage observé et le «taux de chômage à inflation stationnaire» (TCIS) est prononcé et se maintient.

4. Canada, Ministère des Finances, *op. cit.*, 1984, p. 15.

d'une proportion croissante du revenu réel aux détenteurs de créances sur l'État[5].

L'autre dimension du déficit ce sont ses effets sur la flexibilité des budgets publics et sur la marge de manoeuvre dont dispose l'État dans la mise en oeuvre de ses politiques.

Le service de la dette publique représentait pour l'exercice financier 1984-1985 environ 23 pour cent des dépenses publiques, 39 pour cent des recettes budgétaires et 5.4 pour cent du PNB. Cette dette publique amoncelée depuis une dizaine d'années entraîne aux yeux du gouvernement des frais d'intérêt de plus en plus élevés qui obèrent l'équilibre des finances publiques pour l'avenir, détruisent une part grandissante des fonds publics et entraînent le gouvernement dans le cercle vicieux de l'endettement.

La conclusion que tire le gouvernement de cela est des plus nettes:

> Les déficits actuels et projetés sont tout simplement excessifs. Ils entraîneraient une augmentation constante du ratio de la dette au PNB, ce qui aurait de graves répercussions sur les taux d'intérêt, les investissements privés et la marge de manoeuvre du gouvernement. En bref, le déficit fédéral est un obstacle de taille à la croissance, et le gouvernement doit s'attaquer immédiatement à ce problème[6].

LE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS

Les raisons du libre-échange

La thèse du libre-échange canado-américain, bien connue et depuis longue date bien étoffée[7], fait appel à deux types d'arguments.

Le premier type d'argument est plutôt d'ordre général. Il nous renvoie aux avantages «réels» que peut tirer un petit pays de la libéralisation de ses échanges et de l'ouverture à la concurrence internationale.

5. Canada, Ministère des Finances, *op. cit.*, 1984, pp. 20-21.

6. *Idem*, p. 71.

7. Aucune idée nouvelle n'a vraiment été apportée au débat ces dernières années. La plupart des arguments avancés ces derniers temps avaient déjà été présentés d'une manière rigoureuse en 1967 par Ronald et Paul Wonnacott dans leur ouvrage, *Free Trade Between the United States and Canada*, Cambridge, Harvard, University Press, 1967, et en 1973 par le Conseil économique du Canada dans son rapport *Par delà les frontières*, Ottawa, Conseil économique du Canada 1973. Tout au plus l'argumentation a-t-elle été affinée par l'étude de Harris et Cox et renouvelée pour tenir compte du contexte économique international des années 1980, particulière en ce qui a trait au protectionnisme grandissant dans les pays signataires du GATT et des risques de fragmentation qui semblent peser à l'heure actuelle sur l'économie mondiale.

Conformément à la théorie des avantages comparatifs, un petit pays caractérisé par l'étroitesse de son marché intérieur et un taux d'exportation élevé a tout avantage à s'ouvrir à la concurrence extérieure et à se spécialiser dans les gammes de production où il dispose d'avantages relatifs plutôt que de chercher à mettre son industrie à l'abri de barrières tarifaires et de viser à diversifier sa production comme ce peut être le cas dans les grands pays. L'avantage «réel» de l'ouverture se mesure ici en termes de prix plus bas, de gammes de produits plus variées pour le consommateur, de salaires plus élevés et d'emplois mieux rémunérés pour les travailleurs.

Le deuxième type d'argument nous renvoie plutôt à la réalité canadienne et à l'étroitesse des liens commerciaux qu'entretient le Canada avec les États-Unis. En gros, l'argument est le suivant: si la libéralisation des échanges et le multilatéralisme sont des principes généraux qui doivent gouverner la politique industrielle et la politique commerciale canadienne, la négociation d'une entente commerciale de réciprocité et le bilatéralisme doivent être privilégiés afin de permettre au Canada de tirer avantage des économies d'échelle et des débouchés que lui offre l'accès au marché américain. Par rapport au libre-échange généralisé, le libre-échange bilatéral constitue un choix de «deuxième rang» (*Second best*) mais c'est aussi un moyen pour le Canada d'avoir accès à un vaste marché qu'il ne possède pas et de bénéficier ainsi non seulement d'exportations accrues mais aussi des économies d'échelle que rend possible l'extension des marchés.

Ces arguments développés par la Commission Macdonald ont évidemment été repris par le Gouvernement conservateur. Ils viennent alimenter le discours politique et le débat sur le libre-échange. L'argumentation politique du gouvernement s'inscrit toutefois dans une perspective quelque peu différente de l'argumentation économique classique.

Tout d'abord, d'une façon générale, l'ouverture des négociations commerciales avec les États-Unis, s'inscrit dans le cadre d'une politique jugée nécessaire d'amélioration des rapports avec un voisin auquel le destin du Canada serait inexorablement et historiquement lié. Ainsi, précise le livre vert du Secrétariat d'État aux affaires extérieures *Compétitivité et sécurité*:

> Il n'existe à peu près aucun domaine de la vie canadienne qui ne soit touché par nos relations avec les États-Unis... Il semble que ces liens continueront de s'intensifier. Le défi consiste à tenter de les mettre au service des intérêts canadiens[8].

Et le Livre vert de rappeler:

8. Canada, Ministère des Affaires extérieures, Compétitivité et sécurité: *Orientations pour les relations extérieures du Canada*, 1985, p. 69.

> Le gouvernement canadien a pour politique de développer une relation nouvelle et constructive avec les États-Unis[9].

On se rappelera d'ailleurs certaines initiatives prises par le gouvernement pour témoigner de cette volonté de changement dans les relations canado-américaines et de retour à la coopération avec ce pays amis que sont les États-Unis. Ainsi, par exemple, la transformation de l'agence d'examen des investissements étrangers en Agence de promotion des investissements, l'abolition du Programme énergétique national, la rencontre solennelle entre le président Reagan et le premier ministre Mulroney à Québec en mars 1985, le retour à une collaboration plus étroite entre les deux pays dans le domaine de la défense et de la politique étrangère, etc...

Ensuite, l'ouverture des négociations commerciales avec les États-Unis répond à une préoccupation fort immédiate: contrer le protectionnisme américain et tenter de donner aux relations commerciales bilatérales entre les deux pays un cadre plus formel. Très rapidement cependant, cet argument prendra le pas sur tous les autres arguments. Devant la montée du protectionnisme aux États-Unis et l'avalanche de projets de loi protectionnistes au Congrès, il ne s'agira plus seulement de garantir aux produits canadiens l'accès au marché américain mais, de plus en plus, d'éviter que dépendant de son principal partenaire commerciale, le Canada ne fasse les frais du déficit commercial de ce dernier.

Du côté canadien, du moins, la portée des négociations se limite aux questions commerciales et l'intention gouvernementale était d'aboutir à la signature d'une entente qui garantisse dans le futur et la stabilité des relations canado-américaines et le développement des échanges à l'avantage des deux parties. L'entente serait dans ce cas, comparable à ce que fut le GATT pour les parties contractantes en 1947: un énoncé de principes généraux sur le commerce des biens, des services et des capitaux, un accord souple qui engage les deux parties pour l'avenir en matière commerciale et prévoit des mécanismes pour régler les différends, et une institution permanente pour des échanges de vues et d'autres négociations.

L'entente devait toutefois avoir une portée très large. En effet, comme le degré de libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis et la compénétration des deux économies sont déjà plus élevés que partout ailleurs, il s'agissait de resserrer davantage encore les liens déjà étroits qui existent entre les deux pays et de leur donner un cadre institutionnel dans une perspective d'imbrication étroite et complémentaire des deux économies. Cela signifiait deux choses: tout d'abord, que le développement du Canada devrait dans l'avenir s'inscrire dans une perspective continentale; ensuite, que la libéralisation des échanges déjà fort avancée dans les secteurs des ressources et de l'industrie manufacturière, devait être étendue à d'autres domaines comme l'agriculture ou

9. *Idem*, p. 66.

les services, à l'exclusion des industries culturelles. Par ailleurs bien que la portée des négociations était avant tout d'ordre commercial, il s'agissait aussi de faire un pas en direction d'une coordination plus étroite des politiques dans les domaines industriel et commercial.

Enfin, à plus long terme, un accord commercial devait permettre de sortir du *statu quo* antérieur et stimuler la restructuration de l'industrie canadienne.

En effet, note un document des Affaires extérieures

> Dans une négociation commerciale avec les États-Unis, le premier objectif serait de protéger les emplois existants et de stimuler la création de nouveaux emplois. Ces deux objectifs découlent des deux préoccupations susmentionnées: la menace permanente d'un protectionnisme américain qui pourrait réduire notre accès à un marché comptant pour le quart de notre produit national brut (PNB), et la *nécessité plus fondamentale de stimuler la restructuration* de l'économie canadienne pour lui permettre de mieux affronter la concurrence au plan internationale (souligné par nous, CD)[10].

Les négociations commerciales bilatérales auraient donc, selon les termes propres du gouvernement, un double objet: premièrement, consolider les relations commerciales qui unissent les États-Unis et le Canada et, deuxièmement, pour reprendre le document cité, «stimuler la restructuration de l'économie». Autrement dit, un accord-cadre avec les États-Unis constituerait la réponse immédiate aux difficultés commerciales que rencontre le Canada avec son principal partenaire et à plus long terme, le moyen pour l'économie canadienne de retrouver sa compétitivité et de renouveler son dynamisme en s'ouvrant sur les États-Unis. Cela signifiait, en clair, que l'espace de restructuration de l'économie canadienne devenait l'espace continental et que désormais la relance de cette dernière passait par une intégration plus poussée des marchés canadiens et américains.

L'Accord commercial du 2 janvier 1988: un bref aperçu

Deux années de discussion seront nécessaires au Canada pour en arriver à une entente commerciale avec les États-Unis. Celle-ci interviendra finalement le 4 octobre 1987 et, après d'ultimes discussions essentiellement d'ordre juridique, le texte final de l'Accord sera officiellement signé par les deux pays le 2 janvier 1988.

10. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Négociations commerciales canadiennes, Introduction, documents de base, bibliographie*, Ottawa, 15 décembre 1985.

C'est à n'en point douter le plus important accord du genre jamais signé par les États-Unis et, à en juger par la réaction enthousiaste du côté canadien, un Accord qui satisfait, malgré d'importantes concessions, les attentes du gouvernement.

Dans ses grandes lignes, l'Accord prévoit l'abolition de pratiquement tous les droits tarifaires entre les deux pays d'ici le premier janvier 1998. Selon l'échéancier prévu, dès le premier janvier 1989, les droits de douane existants seront entièrement abolis sur 15 pour cent environ des produits. Le premier janvier 1993, les droits seront abolis pour encore 35 pour cent des produits. Et au premier janvier 1998, les droits seront abolis pour tous les produits restants. Les restrictions quantitatives seront aussi progressivement éliminées et celles qui subsisteront seront désormais sujettes à la clause d'antériorité. L'Accord touche également le commerce des produits agricoles (les droits de douane déjà faibles et les subventions directes à l'exportation seront entièrement abolis), les services financiers, le commerce de l'énergie et, dans une moindre mesure, le commerce des produits automobiles où certaines modifications ont été apportées au contenu du Pacte de l'automobile de 1965. Les deux gouvernements se sont aussi entendus sur un certain nombre de principes sur le commerce des services, sur l'accès mutuel aux marchés publics fédéraux et sur les obstacles non-tarifaires au commerce.

Dans le domaine fort controversé des investissements étrangers, le Canada et les États-Unis s'engagent à offrir dans l'avenir le traitement national aux investisseurs de l'autre pays et à ne plus leur imposer d'exigences particulières. Cette disposition concerne notamment le contenu local, dans les exportations, dans les approvisionnements ou dans la production sur place. Cédant sur ce point aux exigences américaines, le gouvernement canadien a également convenu de porter de 5 millions de dollars qu'il est actuellement à 150 millions de dollars d'ici 1992 le seuil d'examen des offres d'achat direct des compagnies canadiennes par des entreprises américaines. Par contre sur un autre point, celui des différends commerciaux le Canada est parvenu à faire reconnaître par les États-Unis la possibilité de recours à une instance binationale d'arbitrage.

La mise en place de mécanismes institutionnels de règlement des conflits commerciaux était l'une des grandes revendications canadiennes et, du côté américain, l'un des principaux, pour ne pas dire le principal, obstacles à la signature d'une entente. Sans être entièrement satisfaisante, l'entente commerciale donne néanmoins en partie raison au Canada. C'est une percée importante puisque les États-Unis reconnaissent pour la première fois le droit à une Commission de surveiller l'application de l'accord intervenu et de régler les éventuels conflits. Deux cas sont prévus par l'entente. Dans les cas d'application générale, les différends seront portés devant une commission mixte du commerce qui, à son tour, pourra soit soumettre les cas de litige qu'elle ne peut régler à l'arbitrage d'un groupe d'experts dont le rapport aura

force obligatoire, si les deux parties y consentent préalablement, soit, le cas échéant, en demander l'avis consultatif. Dans les autres cas, soient les cas relatifs aux dispositions de sauvegarde et à l'application des droits anti-dumping ou des droits compensateurs, le recours aux services d'un groupe spécial de cinq membres est toujours prévu. Celui-ci fixera les déterminations définitives et sa décision sera exécutoire. Par contre, il faut noter que l'examen des plaintes se fera toujours à partir de la législation interne de la partie dont la décision est contestée, autrement dit à partir de la législation américaine si le Canada est le plaignant et à partir de la législation canadienne dans le cas contraire.

Dans une perspective historique d'intégration continentale, l'Accord du 2 janvier 1988 vient, par sa portée générale, modifier profondément la dynamique des relations économiques canado-américaines tout en limitant, comme le souhaitait le gouvernement canadien, ses effets aux seules questions du commerce et, en raison des pressions américaines, à la question fort controversée du traitement national et du contrôle des investissements étrangers. Comme recherché, le Canada obtient un meilleur accès au marché américain pour ses produits et, par les dispositions institutionnelles de règlement des conflits, le statut de partenaire commercial privilégie.

De leur côté, les États-Unis ont suffisamment pu soupeser les avantages économiques et l'importance stratégique que pouvait représenter une entente commerciale de grande envergure avec le Canada pour vouloir arriver à tout prix à un accord, même au prix de certaines concessions majeures de leur part, comme on a pu très bien s'en rendre compte dans les derniers moments de la négociation, et malgré l'opposition pourtant bien organisée de certains groupes de pression et d'une partie du Congrès. En libérant le commerce bilatéral de ses dernières entraves tarifaires et d'un certain nombre de barrières non-tarifaires, non seulement l'Accord commercial vient-il désormais créer ce vaste marché continental à la fois bien intégré et beaucoup mieux protégé de la concurrence internationale par le statut de partenaire commercial particulier que se sont mutuellement octroyés les deux signataires dont a besoin l'industrie américaine pour se restructurer et se redéployer, mais, de surcroît, en ouvrant désormais la porte à la constitution d'un bloc économique continental celui-ci vient modifier l'équilibre des forces sur la scène économique internationale. À cet égard, l'Accord prend pour eux valeur de symbole dans les négociations commerciales qu'ils mènent, que ce soit au GATT ou avec d'autres pays, notamment avec le Mexique.

CONCLUSION

En matière de développement, le Canada est aujourd'hui confronté à deux types de problèmes. Premièrement, la crise a révélé la fragilité du modèle canadien et l'inadaptation des industries et des politiques au nouvel environnement international et aux contraintes nouvelles d'un monde plus interdépendant que jamais, plus bouleversé que jamais par les mutations industrielles. Le Canada ne peut plus tourner le dos à l'ajustement structurel et à la contrainte extérieure. Deuxièmement, comme le montrent les tendances récentes en matière d'investissement, le Canada est aux prises avec un processus d'intégration économique mal contrôlé au marché nord-américain[11].

Sur le plan budgétaire, le déficit, par son ampleur, est devenu tout autant le symbole d'une gestion mal maîtrisée des dépenses publiques que le symbole de l'échec de l'activisme de l'État.

Au début des années quatre-vingt, l'occasion était donnée au gouvernement de Pierre Elliott Trudeau de doter le Canada d'une politique industrielle orientée qui aurait permis de consolider l'assise économique nécessaire à l'affirmation de son identité sur la scène mondiale. L'idée de politique industrielle orientée ne s'est pas imposée pas plus que celle d'un retour à des politiques de croissance et de plein-emploi qui auraient peut-être permis de relativiser le débat sur le déficit budgétaire comme le souhaitait le gouvernement fédéral lui-même lorsqu'il dut faire face à la crise de 1982. Trop peu enclin à aller dans des directions aussi audacieuses, le gouvernement du Parti libéral s'en est tenu à une gestion prudente, pour ne pas dire conservatrice, des finances publiques et à des politiques économiques trop molles pour atteindre les objectifs de maîtrise du développement qui auraient dûs être les siens. Par manque d'imagination, ce qui devait être la voie du changement n'est finalement devenue que la voie du *statu quo*.

La volonté de changement du gouvernement du Parti conservateur est manifeste: changement d'orientation des politiques économiques, tout d'abord; changement dans le rapport de l'État à l'économie, et d'une manière plus générale à la société, ensuite. De la recherche d'une plus grande autonomie à l'égard des États-Unis au libre-échange avec ces derniers; de la théorie fonctionnelle du budget à la réduction du déficit budgétaire, la rupture avec les politiques antérieures est profonde et, peut-être, irréversible. C'est la nature des changements proposés et les arguments invoqués pour les justifier qu'il nous a été donné de voir dans ce chapitre. Mais entre la radicalité des intentions et les mesures qui ont été effectivement prises, entre les objectifs que s'est donnée le nouveau gouvernement en automne 1984 et les résultats auquel il est parvenu, il y a un écart qu'il s'agit maintenant d'évaluer. On ne rompt pas avec les

11. Voir à ce sujet, Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Le libre-échange... par défaut*, Montréal, VLB, 1988 (à paraître).

politiques passées sans se heurter à certaines rigidités et à certaines contraintes, que celles-ci soient d'ordre électoral, administratif ou politique. Sans aussi agir avec une certaine prudence...

PARTIE II

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET LA STRATÉGIE FINANCIÈRE À MOYEN TERME

Christian Deblock

> Jusqu'à maintenant, ni le déficit fédéral ni ceux des provinces ne semblent avoir causé de dommages irréparables à l'économie canadienne. Les gouvernements disposent probablement encore d'une certaine marge de manoeuvre. Les investissements privés au Canada ont laissé à désirer et, si le taux d'épargne personnel se maintient à un niveau élevé, la dette publique pourrait vraisemblablement augmenter un peu plus par rapport à la DNB sans nuire à la crédibilité financière du Canada .
>
> Bien que certains déficits puissent ne pas être nuisible si des correctifs sont éventuellement appliqués, un écart grandissant entre les dépenses et les recettes mènera certainement à une perte de contrôle sur les finances gouvernementales(...) C'est donc dire que l'État doit faire preuve de responsabilité en matière budgétaire. Les canadiens ne peuvent s'en remettre uniquement à une éventuelle amélioration de la performance de l'économie pour régler le problème que pourrait faire surgir l'augmentation de la dette publique et des déficits[1].

Beaucoup moins alarmiste que le gouvernement dans son évaluation de la situation actuelle, le Conseil économique du Canada n'en demeurait pas moins inquiet pour l'avenir. Le déficit budgétaire par son ampleur et son incidence sur la dette publique pose problème dans la mesure où contrairement à l'expérience passée, le retour de l'économie à la croissance ne paraît plus être suffisant pour garantir un retour à l'équilibre des finances. Qui plus est le

1. Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise, vingt-et-unième exposé annuel*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 56.

déficit budgétaire ne semble plus être comme auparavant un facteur de stabilisation et de soutien de l'activité économique. En un mot, la croissance économique n'empêche pas le déficit budgétaire d'augmenter et le déficit budgétaire n'empêche pas l'économie de stagner. L'effet multiplicateur du déficit ne jouerait donc plus avec le même degré d'efficacité qu'autrefois en période de récession et certaines rigidité internes empêcheraient les recettes et les dépenses de s'ajuster sur l'activité économique en période d'expansion.

Nous avons pu constater dans le premier chapitre comment, sous le couvert de la lutte contre l'inflation, les politiques macro-économiques déflationnistes et les balises imposées aux augmentations salariales avaient contribué à modifier le rapport salarial en faveur du patronat et du secteur financier de l'économie. Par contre des programmes sociaux ont été maintenus et la politique budgétaire, modérément restrictive, est restée fidèle au principe selon lequel, toute chose étant égale par ailleurs, les recettes et les dépenses pouvaient exercer un effet de stabilisation automatique sur l'activité économique. Le déficit a en conséquence été accepté. La dégradation de la conjoncture et le sous-emploi du potentiel de production qui en a résulté, ont cependant engendré des tensions majeures sur l'équilibre des finances publiques. Sans être entièrement responsables de cette situation, les politiques de compromis du gouvernement libéral ont cependant été dommageables. D'un côté, les mesures discrétionnaires ont engendré des dépenses accrues et des manques à gagner importants; de l'autre, le sous-emploi de l'économie a entraîné un désajustement entre la croissance des programmes sociaux et la croissance réel fort préjudiciable à l'équilibre budgétaire. Temporairement accepté, le déficit budgétaire n'a pu être maîtrisé et pris dans le cercle vicieux d'une dette croissante, le gouvernement s'est trouvé aux prises avec un service de la dette de plus en plus lourd à supporter et une marge de manoeuvre de plus en plus réduite.

Trois facteurs ont une incidence sur le déficit budgétaire: la conjoncture économique, les politiques publiques et la structure des recettes et des dépenses. Dans quelle mesure la dégradation de la conjoncture depuis 1975 est-elle responsable du déficit budgétaire? Dans quelle mesure le déficit structurel est-il imputable aux politiques publiques antérieures ? C'est à ces deux questions que sera consacré le chapitre trois.

Ne voulant pas, en raison de ses engagements passés en matière de lutte contre l'inflation, et ne pouvant pas, en raison du déséquilibre croissant des finances publiques, prendre en main la relance économique et adopter des politiques discrétionnaires expansionnistes qui seraient venues appuyer sa stratégie de développement, le gouvernement fédéral était en 1984 dans une impasse totale. S'attaquer au déficit budgétaire aurait signifié remettre en cause les programmes sociaux et risquer de ralentir la croissance économique. Accepter le déficit, c'était en l'absence d'un retour rapide de l'économie sur son sentier de croissance de longue période, accepter de voir l'équilibre des finances

publiques irrémédiablement compromis. Pour le gouvernement Mulroney, la logique est inversée: réduire le déficit budgétaire signifie redonner au gouvernement sa marge de manoeuvre et recréer le climat de confiance propice à la croissance économique. Le chapitre quatre étudiera cette stratégie et en évaluera les résultats et les implications.

3

RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE ET DÉFICIT PASSIF*

De profonds déséquilibres sont apparus dans les finances publiques entre 1975 et 1984. Pour les uns le déficit budgétaire est attribuable à l'effet conjoint de la conjoncture et des politiques restrictives; pour les autres, il est au contraire le résultat d'une mauvaise gestion des finances publiques et des effets pervers sur l'économie d'un interventionnisme devenu excessif. Pour départager les points de vue, il importe de distinguer la part du déficit budgétaire qui serait attribuable à une conjoncture défavorable de la part du déficit qui pourrait être attribuable aux politiques publiques et à certains facteurs structurels.

La méthode la plus courante consiste à évaluer les niveaux de recettes fiscales et de dépenses correspondant à une situation hypothétique de plein emploi pour ainsi isoler la partie dite conjoncturelle du déficit de la partie résiduelle obtenue par différence entre le déficit observé et le déficit conjoncturel, et généralement qualifiée de structurelle. Nous retiendrons dans la première section deux méthodes: la méthode du ministère des Finances[1] et la méthode utilisée par Vincent van Schendel[2]. L'intérêt de cette démarche sera de

* Ce texte est une version entièrement remaniée du texte publié par Christian Deblock et Vincent van Schendel, dans le n° 17 de la revue *Interventions économiques*, 1987, pp. 127-166. sous le titre, «Misères et grandeur du déficit budgétaires». La partie 3 n'engage que son auteur.

1. Une présentation succincte de la méthode du ministère des Finances et présentée dans, Canada, Ministère des Finances, *Le déficit fédéral mis en perspective*, Ottawa, 1987.

2. Vincent van Schendel, *L'emploi dans la théorie et la politique économiques: une analyse de la politique budgétaire du gouvernement fédéral, 1946-1983*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 1985.

montrer qu'une part importante du déficit budgétaire découle de l'effet combiné du ralentissement de la croissance, de la déformation du cycle économique depuis 1975 et de l'inflation. Une fois isolée l'influence des facteurs conjoncturels sur le déficit, il sera alors possible de nous pencher sur la question de fond, soit celle des politiques économiques elles-mêmes.

Dans le chapitre précédent, nous avons émis l'hypothèse selon laquelle le gouvernement du Parti libéral pouvait être en partie considéré comme responsable du déficit budgétaire: directement, par ses politiques macro-économiques restrictives; indirectement, par son attitude passive face au ralentissement de la croissance économique. Le keynésianisme a reposé dans l'après-guerre sur le tryptique suivant: l'équilibre de la croissance en longue période, la stabilisation «ex post» de l'économie par la demande et la sécurité du revenu. Ce tryptique a été ébranlé par la crise économique. Le principe d'un arbitrage possible à l'intérieur du carré magique de la croissance, du plein-emploi , de la stabilité des prix et de l'équilibre extérieur a été abandonné avec le déplacement des priorités vers la lutte contre l'inflation. Par contre, les deux autres branches du tryptique n'ont pas été aussi affectées. Les politiques macro-économiques ont été restrictives certes, mais, sauf sur une courte période, elles l'ont été modérément en raison du gradualisme de l'approche et du maintien de ces gardes-fous que sont les stabilisateurs budgétaires. Les programmes sociaux de sécurité du revenu n'ont guère été affectés. Une question doit être posée: Dans quelle mesure le jeu des stabilisateurs automatique et le maintien des programmes sociaux ont pu contribuer dans une situation de sous-emploi chronique à l'aggravation du déficit budgétaire?

Le chapitre sera divisé en trois sections, la première section sera consacrée à l'influence des facteurs conjoncturels sur le déficit. Les deuxième et troisième sections porteront, respectivement sur la politique budgétaire et les problèmes posés par la poursuite des politiques de stabilisation et le maintien des politiques sociales dans une situation de sous-emploi chronique.

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

La conjoncture économique a une incidence directe sur l'évolution du déficit budgétaire. On peut dissocier deux types d'effets sur le déficit: les effets «réels», attribuables aux variations de la production et de l'emploi; et les effets monétaires attribuables aux mouvements des prix et des taux d'intérêt. Durant les années de croissance ce sont surtout les effets «réels» qui ont attiré l'attention. Comme l'inflation et le niveau élevé des taux d'intérêt de ces dernières années ont eu des effets notables sur les finances publiques et en particulier sur la service de la dette, nous devons porter une attention spéciale à cette question. Nous distinguerons les deux types d'effets.

Ralentissement de la croissance et récessions

Sur la méthode

Conformément à la méthodologie habituelle[3], il convient de corriger les données statistiques relatives aux soldes budgétaires de l'incidence de la conjoncture, corrigé de la composante conjoncturelle, le solde budgétaire résiduel représente le solde structurel, c'est-à-dire le solde tel qu'il serait si l'économie suivait une trajectoire de croissance stable et continue.

La correction des séries soulève toutefois plusieurs difficultés, dont deux en particulier. Une première difficulté provient du fait que les facteurs économiques ne sont pas les seuls facteurs à avoir une incidence sur le solde budgétaire et qu'ils ne sont pas toujours facilement isolables les uns des autres. Ainsi, certains évènements imprévus comme la crise énégétique peuvent perturber profondément le cycle économique Comment distinguer aussi l'influence de l'inflation de celle des fluctuations cycliques de l'activité économique ?La seconde difficulté méthodologique vient du fait que l'activité économique ne fait pas que fluctuer le long d'un certain sentier de croissance stable; la tendance historique longue de la croissance peut se modifier.

Nous rencontrons les deux problèmes durant cette période 1975-1985. Cette période a été en effet marquée, d'un côté, par une grande instabilité et une grande imprévisibilité de l'activité économique et, de l'autre, par un ralentissement marqué de la croissance économique. Plusieurs méthodes existent pour corriger le déficit budgétaire de sa composante conjoncturelle et des normes dûes à l'inflation et autre aléas. La méthode du ministère des Finances retient l'hypothèse d'un taux moyen variable d'utilisation de la main-d'oeuvre pour, à partir de la productivité tendancielle du travail, isoler le facteur conjoncturel. La méthode du surplus de plein-emploi de longue période utilisée par van Schendel retient au contraire l'hypothèse d'un taux de croissance constant de la production potentielle. Dans ce cas la part conjoncturelle du déficit est attribuable à deux effets: un effet de cycle et un effet de croissance .

La méthode du ministère des Finances

Le ministère des Finances apporte deux corrections au solde budgétaire.

La première correction a pour objet d'éliminer l'incidence de la conjoncture sur le solde budgétaire et la seconde, l'incidence de l'inflation. Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles est calculé à partir du taux moyen d'utilisation de la main-d'oeuvre et de la productivité tendancielle

3. Voir à ce sujet Vincent van Schendel, *op. cit.*, 1985 et Christian Deblock et Vincent van Schendel, *op. cit.*, 1987.

du travail. L'hypothèse du plein-emploi est ainsi écartée au profit de l'hypothèse du taux d'utilisation de la main-d'oeuvre de longue période. Ce taux est calculé à partir d'une moyenne mobile des taux de participation et des taux de chômage corrigés des variations conjoncturelles. Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles représente donc le solde qui serait observé, toutes choses étant égales par ailleurs, si le niveau d'activité de l'économie était celui de son sentier de longue période.

Deux scénarios de production potentielle ont été retenus, par le ministère des Finances, un scénario de production potentielle élevée et un scénario de production potentielle basse. Le premier scénario correspond à un taux de chômage moyen des hommes adultes de 4 pour cent, soit un taux global de chômage corrigé de 6.3 pour cent en 1982/83. Pour ce scénario, la productivité tendancielle du travail, mesurée par la DNB réelle par personne employée, est estimée à 2.8 pour cent par an sur la période 1956-1973, à 1.2 pour cent sur la période 1974-78 et à .6 pour cent à partir de 1979. Le scénario de production tendancielle basse introduit, quant à lui, l'hypothèse d'un taux de chômage moyen des hommes adultes de 4 pour cent jusqu'en 1973, de 4.25 pour cent en 1974 et de 4.5 pour cent après 1974 et celle d'une croissance de la productivité du travail par année de .2 pour cent de 1979 à 1982 et de .8 pour cent par la suite. Ce second scénario tient donc compte du ralentissement marqué de la croissance de la productivité du travail et du relèvement du taux de chômage observables depuis le milieu de la décennie 70.

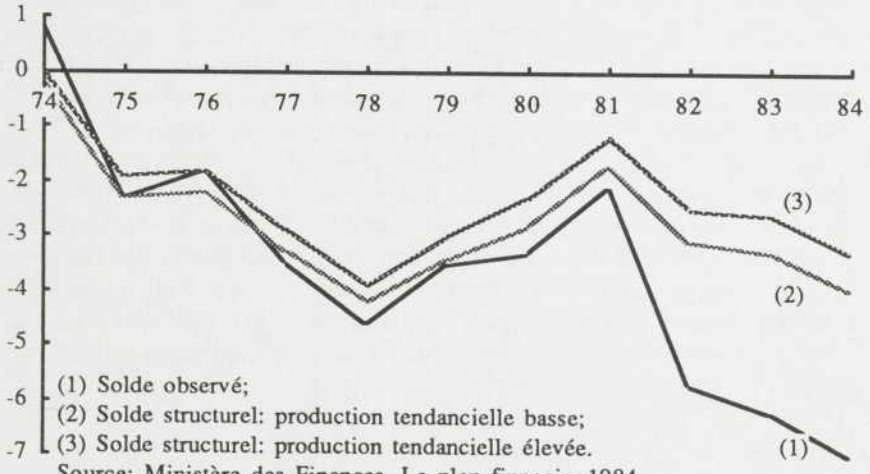
La seconde correction porte sur les variations de l'endettement réel de l'administration, soit le passif net à valeur fixe. Le solde budgétaire est, ici, corrigé de la baisse de la valeur réelle du passif net dû à l'inflation et calculée en déflatant l'encours au premier avril par l'indice des prix de la DNB pour la période couvrant les deux trimestres antérieurs et les deux trimestres postérieurs. La correction ne porte pas sur l'ensemble des dépenses et des recettes. La méthode retenue a seulement pour objet d'apporter une correction comptable au solde des recettes et des dépenses pour tenir compte de l'augmentation ou de la baisse de la valeur réelle des avoirs et des passifs dûe à l'inflation.

La méthode présente le double avantage d'éliminer l'incidence des variations purement cyclique sur le déficit et de dissocier le solde réel du solde corrigé. L'analyse des résultats appelle toutefois quelques réserves. En premier lieu, comme la méthode tient compte dans les calculs des changements de tendance, les variations du solde budgétaire résiduel ou ajusté reflètent tout autant l'incidence des politiques budgétaires que l'incidence des changements dans le cours de la croissance ou les aléas d'une conjoncture imprévisible. Ensuite, la méthode présuppose que ni le changement de tendance dans l'évolution de l'activité économique ni le contenu des politiques économiques n'exercent d'effet sur l'amplitude et la longueur du cycle et sur les variations du solde budgétaire. L'expérience récente montre pourtant bel et bien le contraire.

Les politiques macro-économiques restrictives ont eu une incidence négative sur le cycle, en réduisant la durée des périodes d'expansion et en approfondissant les périodes de récession; et, par ailleurs, les recettes de l'État montrent que la déviation du cycle économique se répercute sur l'évolution des finances publiques.

Le graphique 1 reproduit le solde budgétaire observé, le solde budgétaire corrigé de l'inflation et le solde budgétaire corrigé de l'inflation et des variations conjoncturelles selon la méthode du ministère des Finances, le graphique 2 retrace, quant à lui, le solde budgétaire ajusté, période par période, de 1970 à 1984.

Graphique 1
Solde budgétaire et corrigé des variations conjoncturelles, gouvernement fédéral, selon les comptes nationaux, en pourcentage du PNB



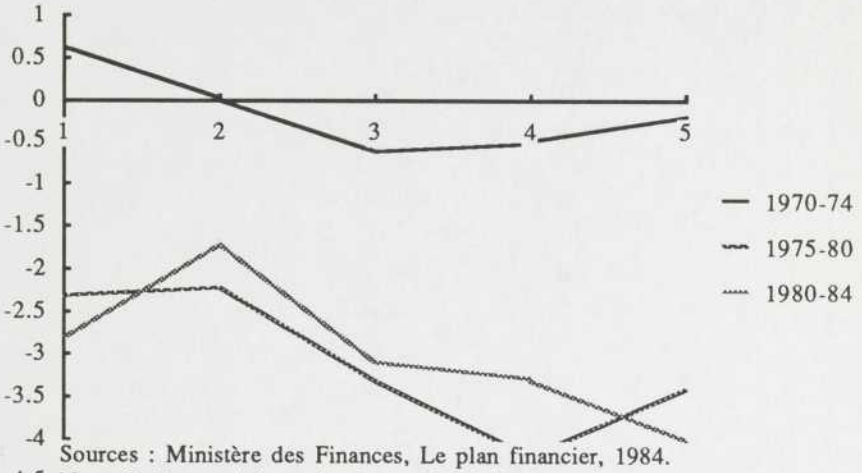
(1) Solde observé;
(2) Solde structurel: production tendancielle basse;
(3) Solde structurel: production tendancielle élevée.
Source: Ministère des Finances, Le plan financier,1984.

La méthode du solde de plein emploi de longue période

À la suite des travaux d'Okun, Vincent van Schendel s'est efforcé, quant à lui, de mesurer le niveau du solde budgétaire tel qu'il serait si l'économie canadienne était demeurée sur un sentier de croissance correspondant au taux de plein emploi. Les calculs ont pour objet de mesurer l'incidence des cycles courts de l'activité économique et des cycles de croissance (*growth cycles* ou cycles longs) sur le déficit budgétaire.

Van Schendel introduit deux hypothèses. Une première hypothèse consiste à retenir non le taux moyen de chômage, mais le taux de plein-emploi, évalué sur une base historique à 4 pour cent. Selon Van Schendel, la méthode du ministère des Finances repose sur l'hypothèse implicite de l'existence d'un *taux de chômage* variable. L'hypothèse keynésienne du plein emploi est ainsi rejetée l'hypothèse d'un taux de chômage naturel qui correspondrait au taux de chômage établi pour une variation nulle de l'inflation n'est toutefois pas vraiment retenue non plus. Bien qu'elle reprenne l'idée d'un taux de chômage variable, la méthode du ministère des Finances ne relie toutefois pas, comme c'est le cas lorsqu'on fait référence au taux de chômage naturel, le taux de chômage mobile aux variations de prix mais au potentiel de production dont les variations de la productivité tendancielle sert ici d'indicateur. Ce taux de 4 pour cent correspond au taux que lui-même qualifie de *moyen* et observé pendant les 25 dernières années de l'après-guerre, soit avant le début de la crise actuelle. Ce taux de plein emploi n'est pas celui qui prévaudrait dans une situation idéale mais celui qui, en moyenne, a prévalu dans l'après-guerre au Canada. Reprenant la relation d'Okun pour le calcul de la production potentielle, y compris la relation de 1 à 3 entre la variation du taux de chômage et la variation du PNB, Van Schendel estime ce qu'il est convenu d'appeler, *le surplus de plein emploi* en ajoutant au solde budgétaire observé la *variation du déficit*, c'est-à-dire la variation du déficit par rapport au déficit observé si l'on se situait au *plein emploi* .

Graphique 2
Solde budgétaire corrigé, gouvernement fédéral, en pourcentage du PNB, selon les comptes nationaux

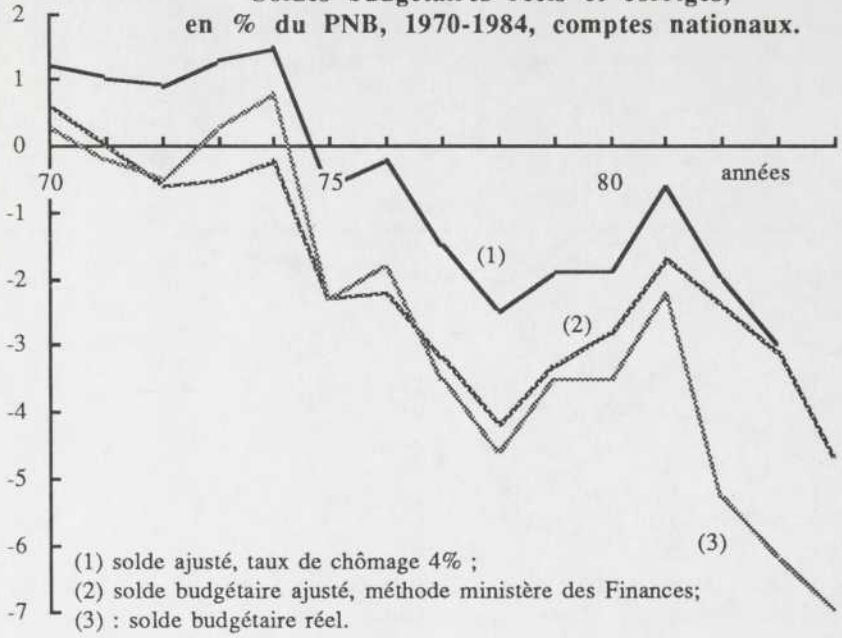


Sources : Ministère des Finances, Le plan financier, 1984.
Note: Solde corrigé, production tendancielle basse.

Cette méthode présente deux avantages sur la précédente. Premièrement, elle pose le plein-emploi comme un objectif politique réalisable et non comme une possibilité qui dépendrait du niveau de production. Deuxièmement, elle introduit l'hypothèse d'une tendance longue dans les calculs, ce qui présente l'avantage de tenir compte non seulement des mouvements cycliques mais aussi des mouvements longs. Cela permet ainsi d'éviter de ne voir dans le taux de chômage qu'une variable d'ajustement et de se rappeler que si chômage il y a il est dû en grande partie au retournement de la croissance.

Le graphique 3 reproduit les résultats obtenus selon cette méthode. Les données réelles et les données du ministère des Finances (production tendancielle basse) permettent de comparer les résultats sur la période 1970-1983.

Graphique 3
Soldes budgétaires réels et corrigés, en % du PNB, 1970-1984, comptes nationaux.



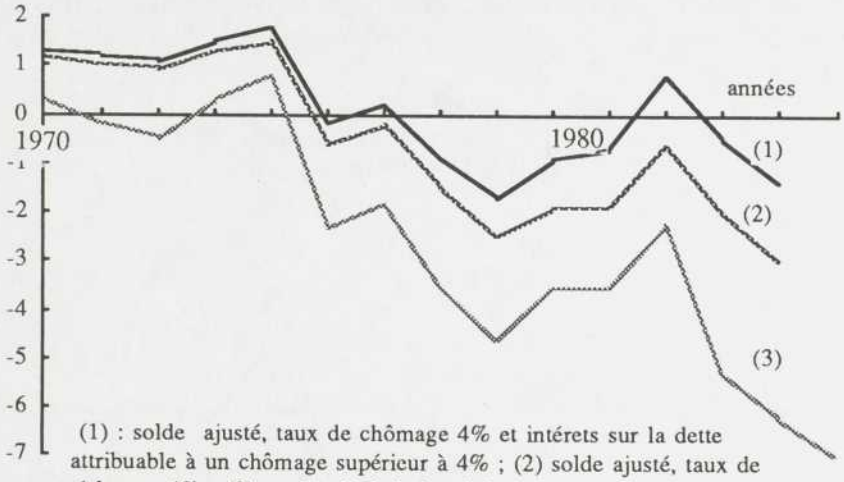
(1) solde ajusté, taux de chômage 4% ;
(2) solde budgétaire ajusté, méthode ministère des Finances;
(3) : solde budgétaire réel.

Une seconde hypothèse consiste à reprendre la distinction introduite par Tobin[4] entre le solde budgétaire observé et le solde primaire, c'est-à-dire le solde tel qu'il apparaît une fois déduit le service de la dette. Cette hypothèse, justifiée aux fins d'analyse de la politique budgétaire, conduit l'auteur à apporter deux autres corrections au solde budgétaire. La première consistera à retrancher du solde budgétaire de plein emploi l'intérêt payé sur la partie de la dette attribuable au déficit qui découle d'un taux de chômage supérieur à 4 pour cent, aux taux en vigueur sur la période. La seconde correction a pour objet d'éliminer du solde de plein emploi l'ensemble des intérêts sur la dette publique. La première correction permet une meilleure estimation de ce que serait le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles alors que la seconde correction permet de dégager l'orientation de la politique budgétaire.

4. Le solde primaire est la différence entre le solde observé et la charge de la dette. Ce concept a été introduit par James Tobin, voir à ce sujet, James Tobin, «Budget Deficits, Federal Debts and Inflation in Short and Long Runs», dans *Conference Boards, Towards a Reconstruction of Federal Budgeting*, New York, 1983. Voir aussi James Tobin, «Stabilization Policy Ten Years After, dans *Brooking Papers on Economic Activity*, no. 1, 1980.

Une variation positive de cet indicateur signifiera que la politique budgétaire est restrictive et une variation négative, que celle-ci est expansionniste. Les graphiques 4 et 5 reproduisent les résultats obtenus par van Schendel.

Graphique 4
Soldes budgétaires observés et corrigés selon la méthode du surplus de plein-emploi, 1970-84 en pourcentage du PNB, comptes nationaux



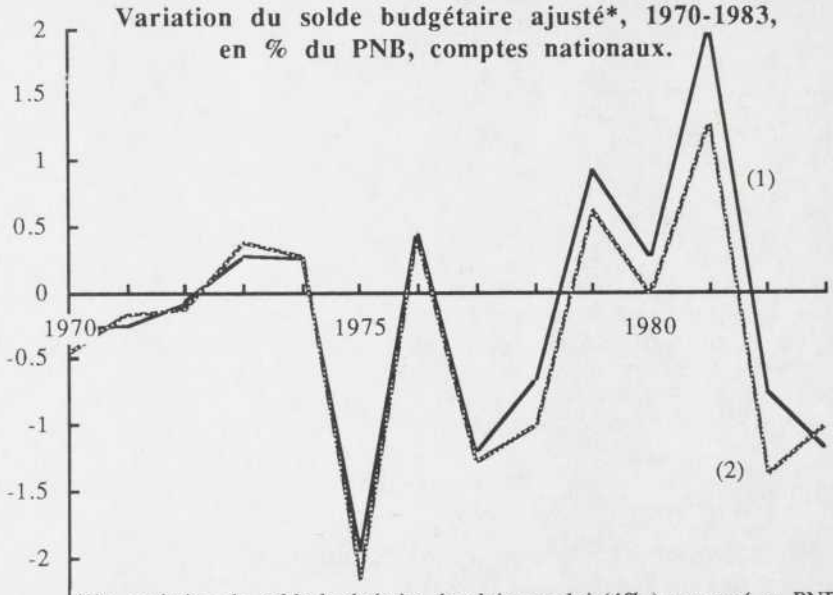
(1) : solde ajusté, taux de chômage 4% et intérets sur la dette attribuable à un chômage supérieur à 4% ; (2) solde ajusté, taux de chômage 4% ; (3) : solde budgétaire réel

Les résultats

Les résultats bruts diffèrent selon la méthode retenue mais, les conclusions qui se dégagent vont dans la même direction. Nous reviendrons plus loin sur la politique budgétaire mais dès à présent il est possible de faire ressortir des graphiques trois grandes conclusions.

En premier lieu, une part grandissante du déficit budgétaire sur la période 1975-1983 est attribuable aux mouvements courts et longs de l'activité économique. C'est ce que confirme le tableau 1 qui nous donne le rapport du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles selon les deux méthodes. Quelles que soient la méthode et les hypothèses retenues, il apparaît, notamment durant la période 1981-1983, que le recul de l'activité économique explique, selon les estimations entre 42 pour cent et 80 pour cent du déficit budgétaire. Il est donc possible de conclure, sur la foi des données du tableau 1, qu'il existe un rapport étroit entre la dégradation de la conjoncture économique et la dégradation de la situation financière du gouvernement fédéral durant la période 1975-1983/84. Les calculs montrent, cependant, que ce n'est

Graphique 5
Variation du solde budgétaire ajusté*, 1970-1983, en % du PNB, comptes nationaux.



(1): variation du solde budgétaire de plein emploi (4%) rapporté au PNB;
(2): variation du solde budgétaire de plein emploi corrigé des paiements des intérets sur la dette et raporté au PNB.

vraiment qu'au tournant des années 80 que les facteurs conjoncturels commencent à exercer une influence importante sur l'augmentation du déficit. Cette conclusion, va dans le même sens que le ministère des Finances qui note, et nous nous permettons de le citer:

> ... les estimations portent à croire que la situation conjoncturelle a joué un rôle relativement secondaire dans l'évolution du déficit de 1975 à 1979, avant de prendre de l'importance en 1980 et 1981. La récession très marquée qui s'est amorcée au milieu de 1981 a entraîné un élargissement considérable du déficit, les recettes diminuant et les dépenses augmentant, en particulier au titre de l'assurance chômage. Les estimations du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles indiquent que de 60 à 80 pour cent de la hausse d'environ 14 milliards de dollars accusées par le déficit en 1982 étaient dûs à l'effet automatique du fléchissement de l'activité économique sur les recettes et les dépenses[5].

Tableau 1

Ratio du solde budgétaire corrigé au solde budgétaire observé

Méthode:	Ministère des Finances		Van Schendel
(moyennes)	Production tendancielle élevée	Production tendancielle basse	Production de plein emploi
1975-77	.13	.00	.39
1978-80	.19	.09	.45
1981-83	.55	.42	.80

Source: Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, février 1985; Vincent van Schendel, *L'emploi dans la théorie et la politique économique, analyse de la politique budgétaire du gouvernement fédéral, 1946-1983*, Montréal, mémoire de maîtrise pour 1985.

La seconde conclusion que nous pouvons dès à présent dégager, c'est que la conjoncture est venue, par ses effets acceptés sur les recettes fiscales et sur les dépenses, perturber profondément la conduite de la politique budgétaire durant la période 1975-1984, en particulier depuis le début de la décennie

5. Canada, Ministère des Finances, *Le déficit fédéral mis en perspective*, Ottawa, 1983, p. 61.

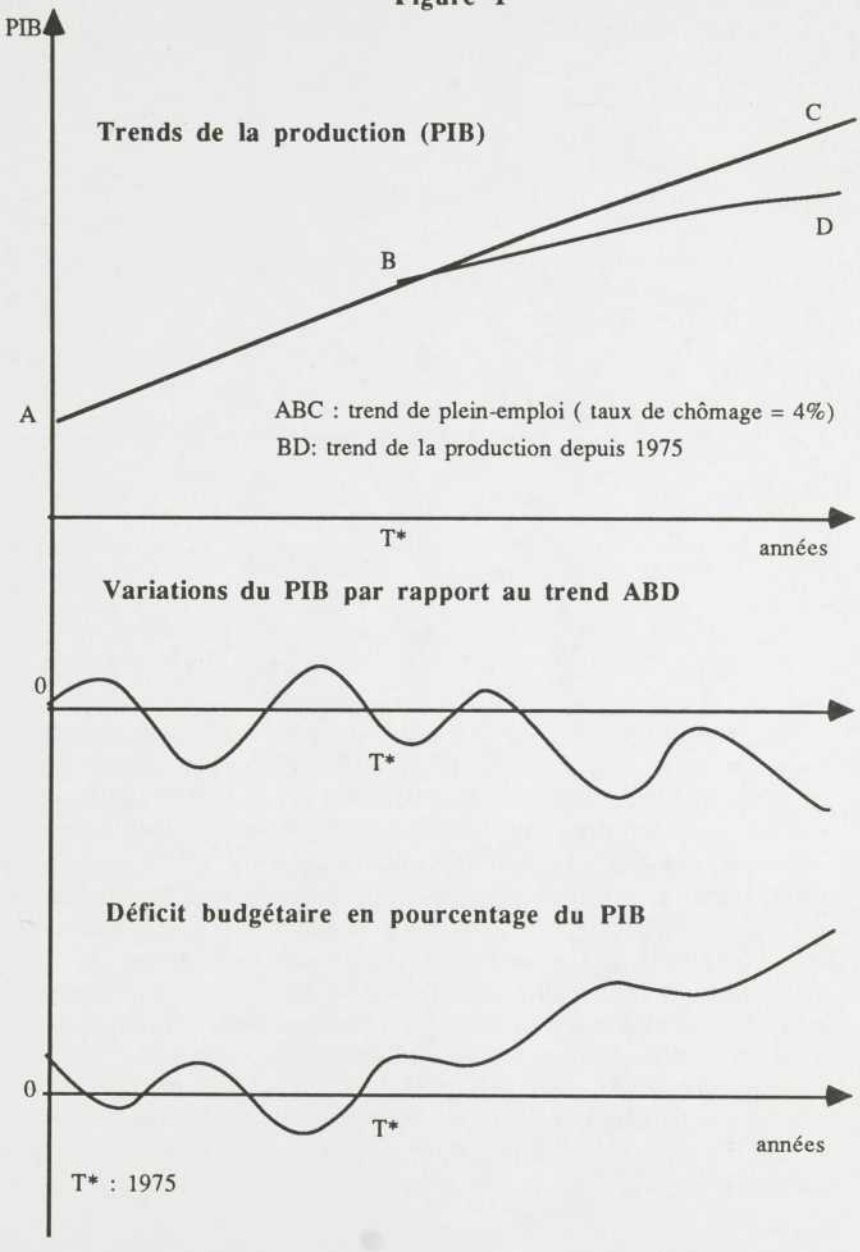
actuelle. Une certaine impuissance des autorités devant l'évolution des finances publiques peut être notée. Le cas le plus patent est sans doute celui du budget de novembre 1981. Très restrictif par son contenu, ce budget prévoyait entre autre choses la réduction du déficit à un niveau qui aurait dû atteindre 1.9 pour cent du PNB en 1985-86! La différence entre les prévisions des recettes (sur-évaluées) et des dépenses (sous-évaluées) et les chiffres réels illustre d'une manière non-équivoque le caractère systématique de l'erreur de prévision . Cette situation est encore aujourd'hui observable comme nous aurons l'occasion de le voir dans le chapitre suivant.

Enfin, la troisième conclusion que nous pouvons tirer a trait aux effets du ralentissement de la croissance sur le déficit. La succession de récessions profondes et la brièveté des périodes de croissance ont contribué à la détérioration du déficit budgétaire. La figure 1 permet d'illustrer le phénomène. Dans la partie supérieure de la figure nous avons reporté le trend imaginaire de la production dans l'hypothèse où le rythme de croissance correspondent au taux de chômage de plein-emploi de 4 pour cent avait été maintenu (Trend ABC) En s'écartant, comme nous l'avons présenté, de son sentier croissance historique ABC à partir de 1975, l'économie canadienne est entrée dans une phase de croissance lente où l'économie suit désormais l'axe BD. T* représente le point de rupture correspondant à la récession de 1975.

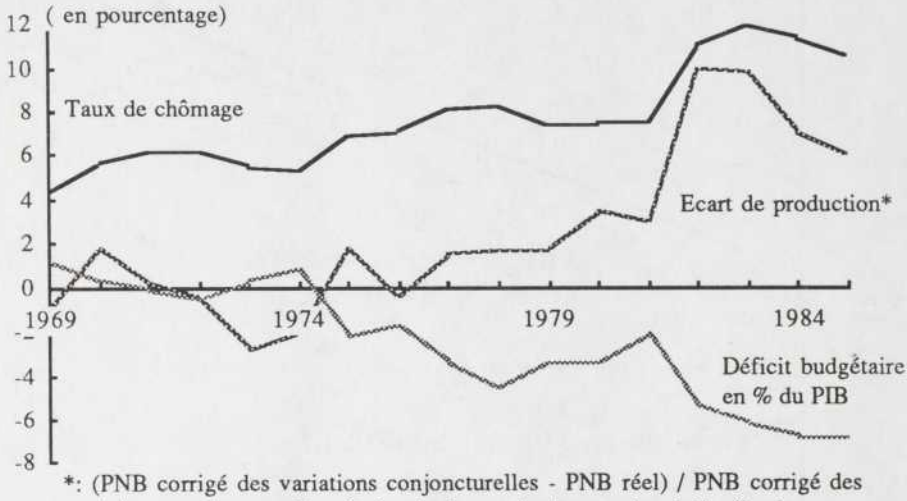
La partie médiane de la figure représente le cycle des affaires avant et après 1975 et la partie inférieure, le déficit.

Avant 1970, le cycle idéalisé permet de vérifier la théorie fonctionnelle du budget. Après 1975, la dégradation du cycle des affaires dûe au ralentissement de la croissance se transmet aux finances publiques. Le solde budgétaire se détériore de concert avec la détérioration de l'activité économique et les excédents, en l'absence d'une croissance soutenue, deviennent illusoires: la reprise est trop courte et trop faible pour entraîner les rentrées fiscales et la réduction des dépenses nécessaires à la reconstitution de l'excédent. C'est ce qu'illustre (partie inférieure de la figure) la tendance à la hausse du déficit budgétaire en pourcentage du PIB. Les périodes où ce rapport diminue correspondent aux périodes de reprise économique.

Figure 1


PIB
Trends de la production (PIB)
C
D
B
A
ABC : trend de plein-emploi (taux de chômage = 4%)
BD: trend de la production depuis 1975
T*
années
Variations du PIB par rapport au trend ABD
0
T*
Déficit budgétaire en pourcentage du PIB
0
T*
années
T* : 1975

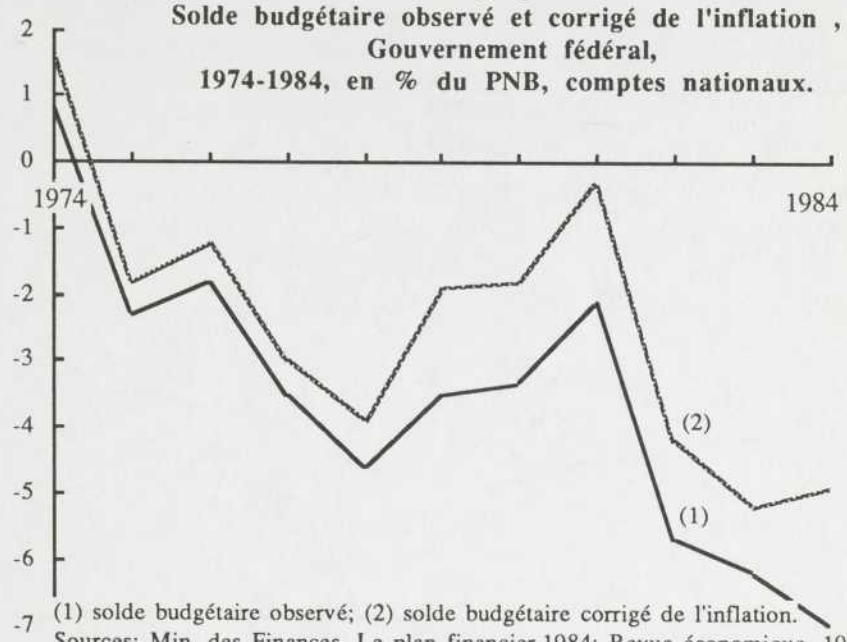
Graphique 6
Taux de chômage, déficit fédéral et écart de production,
Canada, 1969-1985



*: (PNB corrigé des variations conjoncturelles - PNB réel) / PNB corrigé des variations conjoncturelles. Scénario de production tendancielle élevée

Le graphique 6 nous fournit la confirmation de cette hypothèse. Nous y avons, en effet, reporté, pour la période 1969-1986, l'évolution du taux de chômage, le déficit budgétaire rapporté au PIB et l'écart de production tel que mesuré par le rapport en pourcentage de l'écart entre le PNB corrigé des variations conjoncturelles et le PNB observé (réel) sur le PNB corrigé. Nous avons retenu à titre indicatif la méthode de correction du ministère des Finances et le scénario de production potentielle correspondant au taux de chômage global de 6.3 pour cent. Il ne s'agit bien entendu que d'une approximation de la réalité puisque comme nous l'avons déjà souligné la méthode du ministère des Finances incorpore partiellement le changement de tendance de la production dans la correction des fluctuations conjoncturelles. Le graphique permet cependant de visualiser la relation qui existe entre la dégradation de la conjoncture depuis 1975 (selon les deux indicateurs retenus) et l'accroissement du déficit budgétaire de cycle en cycle de production depuis cette date.

Graphique 7
Solde budgétaire observé et corrigé de l'inflation , Gouvernement fédéral, 1974-1984, en % du PNB, comptes nationaux.



(1) solde budgétaire observé; (2) solde budgétaire corrigé de l'inflation.
Sources: Min. des Finances, Le plan financier,1984; Revue économique, 1984.

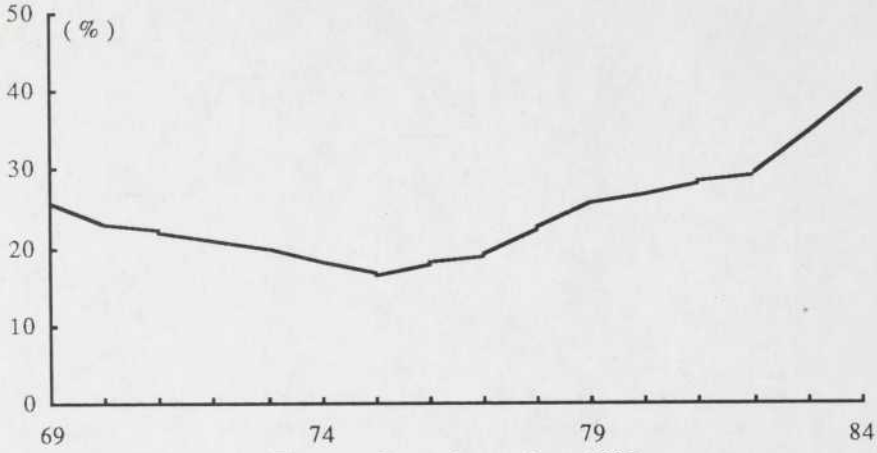
Inflation, taux d'intérêt et déficit budgétaire

Une part importante du déficit budgétaire est attribuable, comme nous venons de le voir, à l'incidence des variations de la conjoncture sur les recettes et les dépenses. Toutes choses étant égales par ailleurs, le déficit suit passivement l'évolution de l'activité économique contribuant ainsi à la stabilisation automatique de cette dernière. D'autres facteurs que la détérioration et l'instabilité de la conjoncture sont venus, ces dernières années, perturber la gestion des finances publiques; en particulier, l'inflation et la hausse des taux d'intérêt.

L'inflation et les changements de la politique fiscale

L'inflation exerce un double effet sur les finances publiques. D'une part, elle modifie la valeur réelle des différents éléments de l'actif et du passif (effet de bilan); d'autre part, elle entraîne des distorsions dans la couverture des dépenses publiques par les recettes (effet d'indexation).

Graphique 8
Dette publique nette,
gouvernement fédéral,
1969-70/1984-85, comptes publics
(en pourcentage du PNB)



Source : Ministère des Finances, Revue économique, 1985

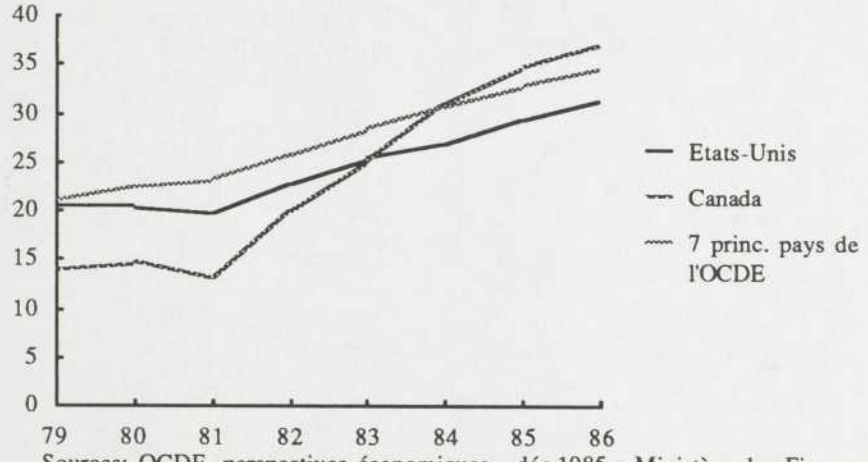
L'effet de bilan découle des méthodes d'enregistrement aux livres de la valeur des éléments de l'actif et du passif à leur coût d'achat. L'inflation entraîne une dépréciation de fait de ces éléments et un accroissement de la valeur de renouvellement. Une correction du solde budgétaire est donc nécessaire tant pour connaître la situation financière réelle du gouvernement que pour connaître l'incidence de ses besoins financiers sur les marchés de l'argent.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le ministère des Finances emploie depuis plusieurs années une méthode de correction qui porte surtout sur les variations de l'endettement réel des administrations mesuré par le passif net à valeur fixe. Bien que critiquable cette méthode nous permet d'avoir une estimation de l'impact de l'inflation sur la valeur-nette du passif. Cet impact est appréciable en période d'inflation rapide comme ce fut le cas au Canada, au milieu de la décennie 70 et au tournant des années 80.

Le graphique 7 donne l'évolution du solde budgétaire observé et du solde corrigé de l'inflation selon la méthode du ministère des Finances. Comme le souligne le ministère des Finances, «ces réajustements ont une ampleur suffisante pour laisser à penser que le déficit non-corrigé n'est pas un

bon indicateur de la situation financière réelle des administration publiques»[6]. En effet, les données du ministère nous permettent de constater qu'en moyenne, sur la base des comptes nationaux, la correction de l'inflation représente, environ, 20 pour cent du solde budgétaire sur les périodes 1978-1980 et 1981-1983, et 1.3 et 1.6 pour cent du PNB pour chacune de ces deux périodes.

Graphique 9
Encours de la dette nette, Administration centrale, Canada, Etats-Unis, 7 principaux pays de l'OCDE,1979-1986, (en pourcentage du PNB)



Sources: OCDE, perspectives économiques , déc.1985 ; Ministère des Finances,198

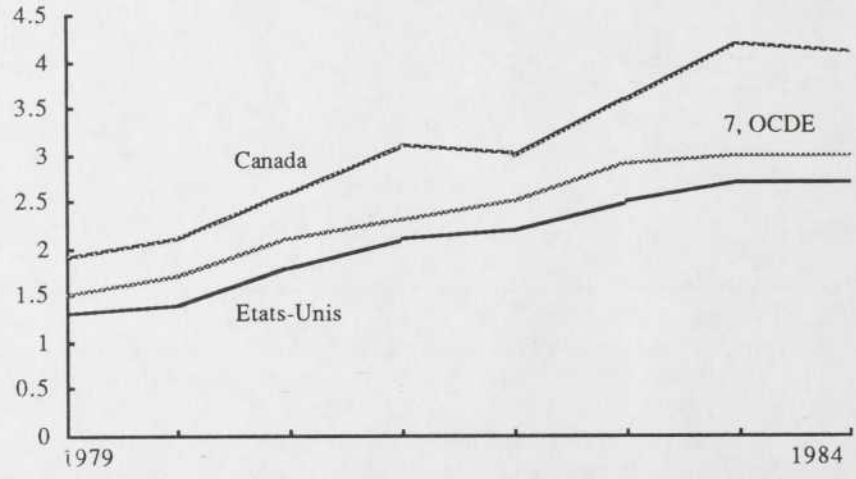
Outre cet effet de bilan, l'inflation a une seconde incidence sur le déficit budgétaire dans la mesure où elle entraîne un accroissement des dépenses supérieur à celui des recettes, l'inflation entraîne une détérioration des finances publiques.

Trois des grandes composantes des dépenses publiques, soit les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transfert aux particuliers et aux provinces, et la charge financière de la dette, ont suivi la hausse des prix. Les dépenses d'investissement, en termes réels, ont au contraire eu tendance à baisser. L'accroissement des dépenses de fonctionnement et de transfert est attribuable en partie à l'indexation des conventions collectives et des contrats

6. Canada, Ministère des Finances, *op. cit.*, 1983, p. 66.

publics, et en partie à l'indexation des programmes statutaires. Le contrôle des prix et des revenus de 1975 et les mesures de 1981 limitant les hausses salariales dans le secteur public sont venues tempérer la charge financière supplémentaire qu'entraîne pour le Trésor public l'indexation des conventions collectives. De même, la désindexation partielle depuis 1982 des programmes établis avec les provinces a eu une certaine incidence sur la croissance des dépenses. Néanmoins, nous devons constater que le principe de l'indexation n'a pas été vraiment remis en cause durant la période 1975-1984. Tout au plus, faut-il noter que le gradualisme préconisé par le gouvernement libéral dans sa lutte contre l'inflation s'est appliqué également à l'indexation des revenus des salariés-es de la fonction publique, et sur le tard, aux programmes de transfert.

Graphique 10
Paiements d'intérêt sur la dette nette, Etats-Unis, Canada, 7 principaux pays de l'OCDE, 1979-1986, en pourcentage du PNB



Sources: Perspectives de l'OCDE, décembre 1985 ; Ministère des Finances.

Dans une certaine mesure, l'inflation a des répercussions sur les recettes fiscales qui viennent contrebalancer l'effet sur les dépenses. La progressivité de l'impôt sur le revenu, en particulier, constitue un stabilisateur automatique important en période d'inflation. Cependant, l'effet de la hausse des prix sur les recettes a été moindre que celui sur les dépenses pour deux raisons. La première tient à l'évolution de la conjoncture durant la période et la seconde, aux mesures fiscales introduites.

Le contexte de stagflation a eu, en effet, pour conséquence de réduire le produit de l'impôt et de compenser ainsi en partie la progressivité de la charge fiscale imputable à la hausse des prix. Si le fléchissement du taux de croissance du revenu réel par personne à partir du milieu des années soixante-dix a eu une incidence sur la croissance des recettes fiscales il faut aussi y ajouter l'effet des crédits d'impôt que le gouvernement a introduit en grand nombre durant la période, réduisant ainsi d'autant le taux marginal d'imposition.

Plusieurs mesures fiscales ont, en effet, été introduites durant la décennie 70, soit pour compenser l'effet de l'inflation sur l'assiette fiscale soit pour relancer l'économie sur l'offre. Ces mesures ont été de deux ordres. Elles ont porté soit sur les tables d'imposition soit sur les dépenses fiscales. Les particuliers plutôt que les compagnies ont surtout bénéficié de ces mesures coûteuses pour le Trésor public. Une fois les mesures établies, il fut extrêmement difficile de revenir en arrière comme l'expérimentera à son détriment le ministre des Finances, Allan Mac Eachen, après le dépôt de son budget de novembre 1981.

Les taux d'intérêt et le service de la dette

Nous avons noté plus haut la croissance du service da la dette dans les dépenses gouvernementales. La croissance du rapport de l'encours de la dette au PNB doit aussi être notée (voir graphiques 8 et 9). Ce rapport exprime la charge financière afférente à la dette pour l'économie. Il mesure aussi l'importance du transfert de richesse vers les détenteurs de titres du gouvernement et, indirectement, la pression qu'exercent les besoins financiers de l'État sur les marchés de l'argent.

L'accroissement du service de la dette est en grande partie attribuable aux déficits budgétaires persistants et au gonflement de la dette elle-même dans une conjoncture de taux d'intérêt élevés. Cette dette, par contre, en entraînant des charges supplémentaires pendant de nombreuses années, a aussi tendance à s'auto-entretenir et à créer un cercle vicieux où, pour couvrir les besoins financiers, le gouvernement n'a d'autre choix que d'émettre de nouveaux titres financiers[7] Ainsi, alors que de 1974 à 1979, le ratio du service net de la dette au déficit était, selon les comptes publics, de .37 environ, il était de .49 durant la période 1980-1985. Le graphique 4 reproduisant, le solde budgétaire de plein emploi corrigé des taux d'intérêt permet d'observer cet effet à retardement des déficits accumulés sur la charge de la dette. En reprenant les calculs effectués

7. Serge Coulombe, «Une analyse de la politique fiscale du gouvernement fédéral par l'examen des soldes budgétaires», dans *L'actualité économique*, vol. 60, no.2, juin 1984.

par van Schendel, nous pouvons noter premièrement que l'incidence des déficits accumulés sur la charge de la dette a été d'autant plus grand que les taux d'intérêt réels se sont maintenus à des niveaux très élevés depuis 1975, et, deuxièmement, que le contexte inflationniste a provoqué des changements dans les conditions et le terme des titres du gouvernement.

Une comparaison des paiements d'intérêt nets sur la dette nette de l'État entre le Canada et les autres grands pays de l'OCDE montre, par ailleurs, qu'en 1985, le taux était de 4.2 pour cent au Canada, de 2.7 pour cent aux États-Unis et de 3 pour cent pour la moyenne des 7 pays. Le Canada se situe au deuxième rang, derrière l'Italie. Dix ans plus tôt, en 1975, le taux était de 1.3 pour cent au Canada, de 1.2 pour cent aux États-Unis et de 1.1 pour cent pour la moyenne des 7 principaux pays de l'OCDE. Le Canada se situait alors au troisième rang (voir graphique 10).

Ces données concernent l'ensemble des administrations publiques. Elles permettent de voir néanmoins, l'accroissement rapide de la charge financière de la dette publique sur la période au Canada. Les données de la Banque du Canada nous permettent par ailleurs de constater deux changements structurels dans la dette du gouvernement fédéral. Premièrement, le terme a été raccourci. Deuxièmement, on peut constater une augmentation de la part des bons du trésor dans le total de la dette brute non échue par des tiers, passant de 20.7 pour cent du total pour la période couvrant les exercices financiers 1975-76/1979-80 à 27 pour cent pour la période 1981-82/1984-85.

Remarques finales

Une partie du déficit est donc, comme nous venons de le noter, attribuable d'une part, à l'effet cumulatif de l'indexation et des programmes et de la désindexation des impôts et, d'autre part, à la charge financière supplémentaire qu'occasionne la hausse des taux d'intérêt. D'autre facteurs ont influé sur l'évolution du déficit budgétaire depuis le milieu de la décennie. Même si leur incidence a été plus limitée et plus ponctuelle que les facteurs que nous venons de voir celle-ci ne doit pas être négligée. Parmi ceux-ci, mentionnons la dépréciation du dollar canadien et la crise énergétique.

La dépréciation du dollar canadien a une incidence sur le service de la dette en monnaie étrangère. Jusqu'en 1978, la dette détenue par des tiers non résidents est restée limitée. Durant la période 1970-75, elle représentait environ 1.8 pour cent du total des obligations négociables. Le recours à des emprunts importants sur les marchés étrangers, notamment durant l'exercice fiscal de 1978-79 et durant celui de 1984-85, on fait monter le pourcentage à 11.4 pour cent et à 11 pour cent durant les périodes 1976-80 et 1981-85. Principalement en monnaie américaine, l'amortissement de cette dette s'est trouvé renchéri avec la dépréciation du dollar canadien à partir de 1976.

La crise énergétique a, de son côté, entraîné des paiements accrus au titre des programmes d'indemnisation sur les importations et des recettes au titre des prélèvements sur les exportations de produits pétroliers et gaziers. Le programme énergétique national et l'instauration de taxes spéciales sur les recettes de l'industrie pétrolière et gazière ainsi que sur les produits de consommation sont venus cependant corriger le déséquilibre dans les finances publiques engendré par les politiques fiscales compensatoires.

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Une fois isolée l'influence de la conjoncture sur le déficit budgétaire il est possible de mieux évaluer la politique budgétaire. Une politique budgétaire restrictive peut très bien s'accompagner d'un déficit budgétaire important. Inversement, une politique budgétaire expansionniste peut très bien être accompagnée d'une réduction du déficit. En outre, l'effet de transmission de la conjoncture sur le déficit (et l'effet de rétroaction qui s'ensuit) n'est ni automatique ni purement d'ordre cyclique. L'automaticité des effets découle d'une certaine permanence dans la relation établie entre l'état des finances publiques et le fonctionnement de l'économie. Cela suppose, *ceteris paribus*, que les autorités restent passives devant l'évolution et des finances publiques et de l'activité économique. Or nous savons que tel n'a pas été le cas, la politique économique a été restrictive, modérément certes, mais restrictive quand même. Aussi, non seulement la politique économique a-t-elle une incidence sur le déficit mais, dès lors que le déficit devient chronique, il est de plus en plus difficile de dissocier l'effet brut de la conjoncture de l'effet des politiques sur cette même conjoncture. L'inverse joue également.

Selon la conception palliative de l'État, le gouvernement peut, par une politique budgétaire expansionniste, atténuer l'amplitude du cycle économique et, par ses politiques de soutien du revenu, réduire l'incidence des aléas de la conjoncture sur le niveau de la population. Cela présuppose toutefois que deux conditions soient remplies. Premièrement, que l'économie ne s'écarte pas de son sentier de croissance sur une trop longue période; et, deuxièmement, que les dépenses sociales ne grugent pas une part croissante du budget. Les calculs effectués pour corriger le déficit budgétaire des facteurs conjoncturels montrent que la première condition n'est plus remplie. La politique de maintien des programmes sociaux devrait permettre de montrer que la seconde condition non plus n'est pas remplie. Le déficit budgétaire ne reflèterait-il donc pas dans ces conditions les contradictions d'une politique économique incapable de gérer un déficit budgétaire qu'elle-même contribue à alimenter d'une part en menant une politique ambiguë de restriction et d'autre part en acceptant un déficit passif?

Nous limiterons notre analyse à la politique budgétaire[8]. Nous distinguerons la politique relative aux dépenses et la politique fiscale.

Les dépenses

En ce qui a trait, tout d'abord, à la politique en matière de dépenses rappelons que la stabilisation des dépenses a constitué l'un des grands objectifs du programme de lutte contre l'inflation de 1975. À mainte reprise, par la suite, le gouvernement a rappelé ses engagements en la matière et exprimé sa volonté d'améliorer la gestion des finances publiques. Ces engagements ont-ils été tenus?

L'évolution de la conjoncture et les contraintes politiques ont influé sur la manière dont le gouvernement s'est acquitté de l'engagement de 1975. Trois périodes peuvent être clairement distinguées. Elles coïncident avec celles que nous avons identifiées dans notre analyse de la lutte contre l'inflation.

La période 1975-1978

Une première période couvre la période du programme de lutte contre l'inflation, soit 1975-1978. en principe, cette période aurait dû être la période la plus dure. En réalité, tel ne fut pas le cas.

Les tensions sociales soulevées par l'imposition du contrôle des prix et des revenus et les craintes suscitées par l'ampleur de la récession de 1975 semblent avoir été plus fortes durant ces années là que la volonté politique de stabiliser la croissance des dépenses publiques. Comme l'ont montré nombre

8. Rappelons toutefois le caractère restrictif donné à la politique monétaire entre 1975 et 1982 et l'incidence des politiques de contrôle des revenus sur la demande.

La politique budgétaire a été systématiquement étudiée par de nombreux auteurs. On consultera notamment, Serge Coulombe, *op. cit.*, 1984; John Bossoms et D.C. Dungan, «The Governement Deficit: Too High or Too Low?», dans *Canadian Tax Journal*, vol. 31, nol, 1983; P. Dungan et T. Wilson, «Altering the Fiscal Monetary Policy Mix: Credible Policies to Reduce the Deficit», dans *Canadian Tax Journal*, vol. 33, no. 2, mars avril 1983; Douglas C. Pierry et Bruce Weil, «Les conséquences du déficit», dans John Sargent *Les politiques budgétaires et monétaires*, étude no. 21, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986, pp. 51-96; Douglas C, Parris et Constance Smith, «La politique budgétaire au Canada de 1963 à 1984» dans John Sargent, 1986, pp. 1-50; John Bossoms, «Des questions soulevées par l'analyse des déficits de l'État», dans John Sargent, 1986, pp. 97-128.

d'observateurs[9], le désarroi était aussi grand au Cabinet, suffisamment pour pousser le gouvernement à faire preuve de la plus grande prudence[10].

Le budget de juin 1975, antérieur au programme de lutte contre l'inflation, soulignait déjà, l'urgence de «s'attaquer au problème de l'inflation» mais «sans nuire aux perspectives immédiates de l'emploi»[11]. Certaines mesures ont été apportées pour réduire la croissance des dépenses dans les domaines des immobilisations, dans celui des emplois et des salaires dans la fonction publique et dans celui des transferts aux provinces, pour les soins de santé notamment[12]. La loi sur l'assurance-chômage a aussi été modifiée de façon à réduire les prestations, à augmenter les cotisations et à limiter les conditions d'accès. Le budget n'était toutefois pas très restrictif. Le mini-budget d'octobre 1975 le sera davantage. Une réduction de 1.5 milliard de dollars des dépenses sera par la suite annoncée le 18 décembre. Cette réduction affectera entre autres, la fonction publique fédérale, l'indexation des allocations familiales, le budget de l'expansion économique régionale et les investissements publics.

Le budget de mai 1976 se voudra également restrictif mais sans que des mesures très concrètes ne soient apportées pour réduire les dépenses de l'État. Les budgets de mars 1977, d'octobre 1977 et de mai 1978 seront par contre, orientés sur une stimulation modérée de l'économie.

De cette période, on peut donc dire qu'en dépit du discours sur la lutte contre l'inflation, la politique budgétaire est demeurée expansionniste. Deux facteurs permettent d'expliquer ceci: le désarroi des autorités publiques devant l'ampleur de la récession de 1975, d'une part, et une certaine volonté de leur part de contrebalancer par une politique budgétaire plus souple les effets pervers sur l'économie de la politique de stabilisation du taux de change poursuivie par la Banque du Canada, d'autre part. Les efforts déployés en vue de faire fléchir le taux d'inflation ayant été moins fructueux que ne l'aurait souhaité le gouvernement, cette politique de soutien modéré de l'économie sera abandonnée.

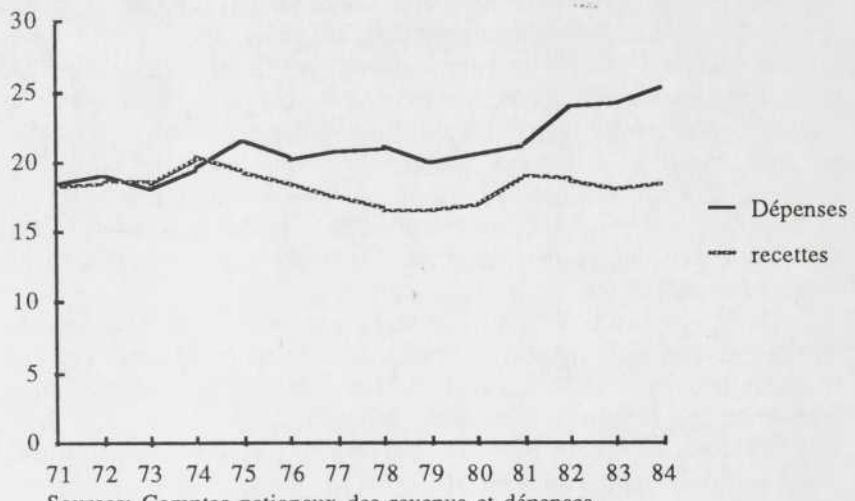
9. Bruce G. Doern, *op. cit.*

10. Le gouverneur de la Banque du Canada a, durant cette période, insisté sur la nécessité d'appuyer la politique monétaire par une politique budgétaire plus rigoureuse.

11. Débats de la Chanbre des communes, juin 1975, p. 7020.

12. Une analyse détaillée des budgets se trouve dans Vincent Van Schendel, *op. cit.*; Douglas D. Parris et Constance Smith, «La politique budgétaire du Canada de 1963 à 1984», dans John Sargent, *Les politiques budgétaires et monétaires*, *op. cit.*, pp. 1-50, Serge Coulombe, «Une analyse de la politique fiscale du gouvernement fédéral par l'exament des soldes budgétaires», dans *l'Actualité économique*, vol. 60, no. 2, juin 1984; John Bossoms et D. C. Dungan, «The Governement Deficit: Too High or Too Low?» dans *op. cit.*

Graphique 11
Recettes et dépenses ,
administration fédérale,1971-1984
en pourcentage du PNB, comptes nationaux



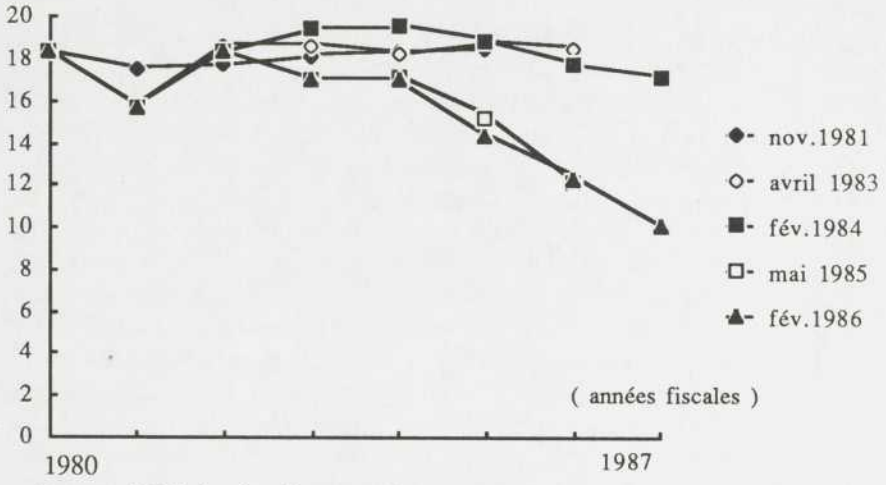
Sources: Comptes nationaux des revenus et dépenses

La période 1978-1982

La seconde période va du milieu de l'année 1978 au milieu de l'année 1982. Elle se caractérise, d'une part, par l'orientation résolument restrictive qui sera donnée à la politique budgétaire, et par la mise en place en 1979-1980 d'un nouveau système de gestion des dépenses publiques.

Durant le mois d'août 1978, après le Sommet de Bonn, le premier ministre Trudeau modifiait brutalement l'attitude *attentiste* suivie jusque là et annonçait son intention de réduire les dépenses d'un montant équivalent à 1.8 milliards de dollars. Cette mesure sera également accompagnée d'un gel de la fonction publique et suivie peu de temps après, de l'introduction par le ministre des Finances de nouvelles mesures restrictives touchant notamment les allocations familiales et les prestations d'assurance-chômage. Les budgets de novembre 1978, décembre 1979, d'octobre 1980 et de novembre 1981 seront tous des budgets restrictifs.

Graphique 12
Enveloppe du développement économique, en pourcentage des dépenses de programme, prévisions budgétaires, 1980-1987.



Source : Ministère des Finances, documents budgétaires

L'un des objectifs recherché dans chacun des budgets de cette période sera de maintenir la croissance des dépenses publiques en deçà de la croissance de la production[13]. Cet objectif transformait nettement dans les pressions durant cette période, en particulier dans celle du budget de novembre 1981. Le tableau 4 est à cet égard tout à fait significatif puisqu'il nous permet de comparer les prévisions budgétaires telles que présentées lors de ce budget avec les données réelles fournies par le ministère des Finances lors de la présentation du budget de février 1986.

Ainsi était-il prévu de réduire le déficit budgétaire de 4 pour cent qu'il était prévu durant l'exercice financier 1981-82 à 1.9 pour cent durant celui de 1985-86. Durant cette même période, les dépenses devaient être ramenées de 20.5 pour cent à 19 pour cent. Les données réelles montrent que les prévisions

13. Le budget d'octobre 1980 sera aussi l'occasion pour le gouvernement d'introduire un Programme énergétique national et celui de novembre 1981, l'occasion de lancer le débat sur la fiscalité et les dépenses fiscales.

sont loin d'avoir été réalisées: durant l'exercice financier 1985-86, le déficit budgétaire représente 7.8 pour cent du PNB ; les dépenses 22.9 pour cent[14].

Par ailleurs, s'il faut souligner le caractère restrictif de la politique budgétaire à l'égard des dépenses durant la période étudiée, il faut aussi noter le fait que des changements significatifs ont aussi été introduits dans la méthode de répartition des crédits budgétaires et dans le processus de prise de décision ministériellle[15].

Suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (commission Lambert), les pouvoirs du Vérificateur général du Canada ont été élargis en juillet 1977 et le bureau du Contrôleur général, créé en juin 1978. Les difficultés rencontrées en 1978 par le Conseil du Trésor dans la réalisation des coupures budgétaires annoncées par le Premier ministre Trudeau seront aussi l'occasion d'une réforme en profondeur du système de gestion des dépenses et de prise de décision en 1979/80[16]. Le regroupement fonctionnel des dépenses par grandes enveloppes budgétaires, la planification collégiale des politiques sectorielles et des dépenses au sein des comités responsables des enveloppes et la prévision budgétaires des dépenses ministérielles à l'intérieur d'un cycle budgétaire de 4 à 5 ans permettront au nouveau système d'apporter davantage de cohérence dans l'élaboration des politiques, un meilleur rapport d'efficacité tant dans les programmes et un plus grand contrôle politique sur l'administration publique. Le système des enveloppes, pilier de ce système, viendra aussi renforcer la contrainte financière en obligeant les ministères à établir une planification à plus long terme de leurs besoins en matière de crédit et à assurer désormais davantage le financement de nouveaux programmes par ré-affectation des ressources disponibles en en fonction des priorités établies plutôt qu'en allant chercher de nouvelles sources de financement. La désindexation des dépenses et l'abolition des réserves dans le budget de février 1986 pour permettre de nouvelles coupures, viendront resserrer encore davantage la gestion des dépenses.

14. Il est intéressant de souligner également que l'erreur dans les prévisions a été particulièrement significative en ce qui a trait à la croissance estimée de l'économie et des recettes, l'erreur de prévision a été dans le cas du PNB de près de 17 points et dans le cas des recettes, de près de 13 points.

15. Pour l'historique de la question et une analyse de ce système on consultera notamment, Richard French, *How Ottawa Decides*, *op. cit.*

16. Le nouveau système de gestion des dépenses a été mis en place avec l'aide du département d'État au développement économique, durant la courte période pendant laquelle les conservateurs furent au pouvoir. L'esprit qui présidait à la mise en place du système était alors quelque peu différent de celui qui prévalait en 1978. Il s'agissait alors peut-être moins d'améliorer la coordination des politiques et la prise de décision que d'établir une relation plus étroite entre les recettes disponibles et les dépenses. Comme le dira un document présenté.

La conclusion principale que nous pouvons tirer de cette période c'est qu'en dépit des difficultés économiques occasionnées par la profonde récession de 1981 puis par l'amorce d'une rechute brutale de l'activité économique dans le cours de l'année 1982, le gouvernement fédéral a fait preuve d'une certaine opiniâtreté dans la poursuite de l'objectif de stabilisation de la croissance des dépenses publiques qu'il s'était donné en 1975 mais qu'il n'avait pu vraiment atteindre jusque là[17]. Une attention plus grande a en outre été apportée à la gestion des fonds publics.

La période 1982-1984

La troisième période va de 1982 à 1984. Elle est marquée par le remplacement de Allan Mac Eachen par Marc Lalonde au poste de titulaire du ministère des Finances et par le retour à une plus grande souplesse budgétaire mais sans que toutefois, et nous insistons une fois de plus là-dessus, la rigueur budgétaire ait été abandonnée.

Deux budgets ont été présentés durant cette période, le premier en avril 1983 et le second en février 1984. Ce sont des budgets modérément expansionnistes; modérément dans la mesure où les budgets ont été beaucoup moins expansionnistes que n'a cherché à le faire croire le ministre des Finances lors de leur présentation[18]. Nous nous contenterons de noter que, selon ses projections, le ministère des Finances prévoyait en avril 1983 ramener le déficit budgétaire de 7.2 pour cent qu'il était prévu pour de l'exercice financier 1982-1983, à 3.1 pour cent en 1986-1987 lors du dépôt du budget en février 1984 les prévisions seront modifiées. Le déficit prévu pour l'exercice financier de 1983-84 devait représenter 8.1 pour cent du PNB. Malgré cette hausse importante le ministre des Finances prévoyait malgré tout ramener le déficit budgétaire à 5.3 pour cent du PNB durant l'exercice financier de 1986-1987.

Avant de passer à la politique fiscale un autre point mérite notre attention: l'évolution de l'enveloppe consacrée au développement économique.

17. Ceci fera dire à Serge Coulombe à propos de la recension de 1982 que «jamais dans l'histoire récente du Canada, une récession n'aura été aussi bien nourrie par l'autorité fiscale», (Serge Coulombe, *op. cit.*, p. 249.)

18. Lors de la présentation du budget d'avril 1983, le ministre des Finances a voulu provoquer un «effet d'annonce» afin de recréer un climat de confiance à un moment où la reprise paraissait encore bien fragile. Le budget n'impliquait pourtant pas de grands déboursés pour financer le programme spécial de relance. Le programme était étalé sur plusieurs années. Les chiffres étaient ainsi volontairement grossis. En outre, certaines dépenses d'investissement déjà prévues, étaient avancées et plusieurs mesures fiscales étaient évaluées comme dépenses. Enfin, mentionnons que le budget prévoyait un «autofinancement» du programme spécial de relance par des hausses d'impôt projetées.

Ce poste budgétaire a son importance puisqu'il traduit l'engagement financier de l'État sur le plan économique. Pour l'année financière 1977-1978, l'enveloppe budgétaire consacrée au développement économique et régional (énergie incluse) représentait 16.9 pour cent des dépenses de programme. La part de cette enveloppe représentait 18.6 pour cent des dépenses de programme lors de l'exercice financier 1983-1984. Elles atteignaient 19.6 pour cent en 1984-1985 et les prévisions lors de la présentation du budget de février 1984 étaient de ramener leur part à 17.2 pour cent en 1987-1988.

Ces chiffres sont très significatifs dans la mesure où en dépit des dépenses engagées temporairement pour soutenir l'activité économique et en dépit des dépenses engagées dans le programme énergétique et le plan de relance de 1983, la part du budget consacrée à la mission économique de l'État est demeurée relativement stable par rapport à l'ensemble des dépenses de programme. Les variations à la hausse s'expliquent davantage par les engagements temporaires du gouvernement libéral que par une réelle volonté de prendre une part active à la relance économique comme auraient pu le laisser penser les déclarations d'intention au début des années 80. Le graphique 12 permet d'ailleurs de constater que l'intention du gouvernement était d'aller dans le sens contraire et de faire supporter par l'enveloppe du développement économique une part importante du programme de réduction du déficit budgétaire, ce à quoi s'engagera plus fermement encore le gouvernement conservateur à partir de novembre 1984.

En résumé, deux choses distinguent cette période des deux précédentes. Tout d'abord, dans le double souci d'appuyer la reprise économique et de mettre en oeuvre sa stratégie de développement, le gouvernement a relâché un peu la politique budgétaire restrictive qu'il avait suivie jusque là. Le programme spécial de relance devait notamment contribuer à soutenir modérément la reprise économique par l'investissement. Le budget de 1984 sera plus résolument expansionniste. Par contre, et c'est la seconde caractéristique de cette période, la lutte contre l'inflation demeure une préoccupation suffisamment présente durant cette période pour que le ministre des Finances refuse de s'engager plus fermement sur la voie d'une relance par la demande publique, particulièrement par les investissements. Les mesures restent, dans la tradition, ponctuelles et lorsqu'elles seront importantes, comme ce sera le cas du programme spécial de relance, elles seront contrebalancées par des mesures fiscales de façon à éviter toute variation trop importante du déficit budgétaire.

La politique fiscale

Contrairement à ce qui s'est passé pour les dépenses publiques, la croissance des recettes fiscales a été considérablement ralentie ces dernières années. Une

part importante de ce ralentissement est attribuable aux mesures fiscales qui ont été introduites dans les budgets successifs de 1972 à 1978, en partie pour soutenir l'activité économique, en partie pour atténuer les effets de l'inflation sur le revenu imposable. En bénéficieront surtout les particuliers.

Le tableau 2 rapporte les principales mesures fiscales qui ont été introduites depuis 1972 par le gouvernement fédéral ainsi que leur incidence cumulative sur les recettes budgétaires. Comme le tableau permet de le constater, une mesure fiscale a eu une incidence notable: l'introduction du principe d'indexation des fourchettes d'imposition et des exemptions personnelles dans le budget de février 1973. Cette mesure est responsable à elle seule d'un manque à gagner cumulatif de 15 milliards de dollars en 1982-1983. L'indexation des impôts et le recours aux dépenses fiscales (exonérations, exemptions, crédits d'impôt et déductions) pour atténuer les effets de la progressivité de l'impôt aurait de leur côté pour effet de réduire le taux moyen d'imposition réel de l'impôt sur le revenu durant la deuxième moitié de la décennie 70.

Le tableau 3 donne l'effet des mesures fiscales sur les recettes budgétaires en pourcentage du PNB. Comme on peut le constater, l'incidence de ces différentes mesures sur les recettes budgétaires est considérable. Selon les estimations du ministère des Finances, l'ensemble des mesures fiscales prises durant la période qui va du budget de mai 1972 à l'exercice financier 1979-1980 serait responsable d'une baisse dans les recettes fiscales équivalente à 3.4 points du rapport recettes/PNB[19]. L'indexation de l'impôt des particuliers a représenté, en moyenne, à elle seule un manque à gagner équivalent à - 1.8 pour cent du PNB entre 1975-76 et 1979-80 et à - 3.7 pour cent du PNB entre 1980-81 et 1982-83.

Le Conseil économique du Canada, dans son rapport annuel de 1984[20], s'est efforcé de mesurer l'incidence des modifications fiscales apportées à l'impôt sur le revenu des particuliers sur le taux d'imposition des particuliers. Le tableau 4 nous donne les taux d'imposition du revenu réel des particuliers, par période, entre 1950 et 1980. Comme on peut le constater, le taux moyen et le taux marginal d'imposition du revenu réel des particuliers ont été considérablement réduits entre 1974 et 1980.

19. Canada, Ministère des Finances, *Le déficit fédéral mis en perspective*, *op. cit.*, p. 53.

20. Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, vingt-et-unième exposé annuel, Ottawa, p. 33.

Tableau 2
Effets budgétaires directs des principales mesures discrétionnaires touchant les recettes instaurées depuis 1972

	Date d'entrée en vigueur	Impact cumulatif en 1982-83 (millions de $)
Mesures diminuant les recettes		
Amortissement accéléré des machines et du matériel de fabrication	mai 1972	-500
Taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication	mai 1972	-460
Exonération de la taxe de vente pour les vêtements	février 1973, novembre 1974	-833
Dégrèvement d'impôt personnel	février 1973	-2 250
Réduction de taxe de vente sur les matériaux de construction	novembre 1974	-745
Déduction pour revenus de placements personnels	novembre 1974	-880
Crédit d'impôt à l'investissement	juin 1975	-755
Transfert d'impôt personnel aux provinces (modification du financement des «programmes établis»)	janvier 1977	-2 580
Réduction de la taxe de vente sur l'essence et le carburant diesel	mars 1977	-330
Déduction de 3% sur les stocks	mars 1977	-280
Crédit d'impôt pour enfants	août 1978	-1 160
Réduction générale de taxe de vente	novembre 1978	-1 430
Réductions tarifaires (négociations multilatérales)	juillet 1979	-405
Réduction des taux marginaux d'impôt personnel	novembre 1981	-1 045
Total partiel		-13 653
Mesures accroissant les recettes		
Taxe/prélèvement à l'exportation du pétrole	octobre 1973	+405
Taxe d'accise spéciale sur l'essence	juin 1975	+405
Intérêts et dividendes sur actions priv. à terme et oblig. à int. cond. considérés comme intérêts sur oblig.	novembre 1978	+610
Surtaxe des sociétés	avril 1980, prorogée en novembre 1981	+300
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières	octobre 1980	+1 610
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz	octobre 1980	+1 240
Indexation des droits et taxes sur l'alcool et le tabac	octobre 1980	+315

	Date d'entrée en vigueur	Impact cumulatif en 1982-83 (millions de $)
(suite du tableau 2)		
Réduction de la déduction pour amortissement — 1ère année	novembre 1981	+728
Taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires	novembre 1981	+95
Total partiel		+5 708
Toutes autres mesures		-1 880
Total		-9 825
Indexation du régime fiscal des particuliers	février 1973	-15 015
Total y compris l'indexation du régime fiscal des particuliers		-24 840

Source: Canada, Ministère des Finances, *Le déficit fédéral mis en perspective*, avril 1983.

Selon les estimations du Conseil économique du Canada, le taux marginal d'imposition sur l'accroissement du revenu réel des particuliers aurait été de -3.1 pour cent durant la période 1974-1980 en comparaison de 1.6 pour cent durant la période 1970-1974 alors que le taux moyen d'imposition sur le revenu des particuliers serait passé de 10.7 pour cent durant la période 1970-1974 à 9.2 pour cent durant la période 1974-1980. La réduction de la charge fiscale fédérale est d'autant plus notable que le taux marginal d'imposition sur les revenus des particuliers et le taux moyen d'imposition des revenus provinciaux se sont accrus durant cette période, passant en moyenne, pour le premier, de 7.2 pour cent à 13.0 pour cent et, pour le second, de 4.8 pour cent à 5.9 pour cent.

Le budget d'avril 1980 marque l'amorce d'un changement d'orientation dans la politique fiscale.Comme il est possible de le constater d'après le tableau 3, l'incidence des mesures fiscales sur les recettes budgétaires sera désormais positive sauf lors du budget de février 1984. Il faut cependant faire trois remarques.

Tout d'abord, il faut constater le glissement de la charge fiscale des sociétés vers les particuliers. Alors que les augmentations de taxe introduites dans les budgets d'avril 1980 et de novembre 1981 avaient surtout affecté les entreprises et le secteur pétrolier et gazier à partir des budgets de Marc Lalonde, elles affecteront surtout les particuliers. Les budgets Wilson renforceront encore ce choix en faveur d'une prise en charge du fardeau fiscal par les particuliers, que ce soit par l'impôt direct ou l'impôt indirect.

La fiscalité des entreprises suivra au contraire une orientation inverse dans le but avoué de soutenir la relance et l'investissement par une «détente fiscale». Il faut d'ailleurs noter à ce sujet que, selon les estimations du ministère des Finances, le taux d'imposition réel sur les revenus des sociétés, tels que déclarés, était , en 1984, de 15 pour cent environ, en comparaison de 36 pour cent pour le taux nominal.

Tableau 3
Effets des mesures fiscales sur les recettes fiscales fédérales
(Variations de la part en pourcentage du PNB)

	1972-73 /1974-75	1975-76 /1979-80	1980-81 /1982-83
Depuis mai 1972			
Impôt sur le revenu (1)	- 0.7	- 2.2	- 2.7
Impôt sur les societés (2)	- 0.3	- 0.3	- 0.3
Impôts indirects (3)	+ 0.2	- 0.3	- 0.6
Autres (4)			+ 0.3
Total	*- 0.7*	*- 2.9*	*- 3.3*
Depuis novembre 1974			
(1)	- 0.2	- 1.5	- 2.1
(2)	+0.2	- 0.2	- 0.2
(3)	- 0.2	- 0.5	- 0.7
(4)			+ 0.3
Total	*0.2*	*- 2.2*	*- 2.7*
Depuis 1980			
(1)			- 0.1
(2)			+ 2.7
(3)			+ 0.4
(4)			+ 0.3
Total			*+ 0.9*

Source: Canada, Ministère des Finances, *Le déficit dédéral mis en perspective*, avril 1983.

La seconde remarque concerne la contrainte financière désormais présente à partir de 1979 dans la conduite de la politique fiscale.

Le souci de maintenir l'équilibre des finances publiques est présent dans les changements qui seront apportés à la fiscalité durant la période 1980-1984. L'attention portée à la contrainte financière sera particulièrement évidente lors de la présentation du budget de novembre 1981. Le ministre des Finances tentera alors, mais sans succès, de lancer le débat sur l'équité et le coût financier des dépenses fiscales. Mais, sur l'ensemble de la période, il est difficile de voir dans les modifications fiscales le fruit d'une politique arrêtée de

réduction du déficit budgétaire ou de récupération de recettes fiscales perdues. La politique fiscale s'inscrira plutôt à l'intérieur d'un arbitrage où les considérations d'ordre économique ou social se confrontent dorénavant aux contraintes de l'équilibre financier. Les mesures fiscales resteront limitées et modérées, en raison même de ces arbitrages mais en raison également de la crainte de s'aventurer sur les sentiers de la réforme de la fiscalité.

Influencés par les théories de l'offre, les budgets introduiront, par ailleurs, durant la période 1980-1984, des mesures fiscales à l'intention des entreprises et des catégories supérieures de revenu. La réduction, en novembre 1981, des taux marginaux d'imposition pour les détenteurs d'un revenu imposable supérieur à 11 120 dollars en 1982 et les divers crédits d'impôt pour l'investissement et la recherche du budget d'avril 1983 en constituent de bons exemples. Ces mesures incitatives, en principe contrebalancées par des augmentations futures de la charge fiscale indirecte et directe sur le revenu des particuliers, devaient soutenir la reprise économique de 1983-1984 en donnant une impulsion supplémentaire à l'investissement. Comme la relance de l'investissement sera tardive et que la reprise sera moins forte que prévue, l'incidence nette de ces mesures sur les recettes fiscales a été négative pour le Trésor public.

Tableau 4
Taux d'imposition du revenu réel des particuliers, gouvernement fédéral, périodes choisies, 1980-1984
(en pourcentage)

	Taux moyen d'imposition	Taux marginal d'imposition
1950-1960	16.7	18.5
1960-1970	8.1	17.6
1970-1980	9.6	5.6
1970-1984	10.7	11.6
1974-1984	9.2	-3.1

Source: Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, vingt-unième exposé annuel, 1984, p. 33.

La conclusion générale qui se dégage donc de la conduite de la politique fiscale durant la période 1975-1984, est la suivante.

Pendant le deuxième moitié de la décennie 70, la politique fiscale s'inscrit en continuité avec celle d'avant 1975. Le gouvernement semble avoir renoncé durant cette période aux recettes fiscales supplémentaires que lui auraient permis de réaliser les mécanismes d'augmentation automatique en période d'inflation. Les effets de cette politique continueront de se faire sentir sur les recettes fiscales durant la période suivante, soit 1980-1984/85, le

gouvernement hésitant à revenir sur ses droits désormais considérés comme acquis. Par contre, les contraintes de l'équilibre financier feront que le gouvernement tentera, désormais, de trouver un équilibre entre les considérations d'ordre économique ou social et les considérations financières. Mais, comme par ailleurs le gouvernement prendra le parti d'appuyer la reprise économique et la restructuration en cours, les mesures fiscales introduites lors des budgets d'avril 1983 et de février 1984, entraîneront un nouveau manque à gagner.

Tableau 5

	1975-1978	1979-1981	1982-1984
Politique budgétaire	expansive	restrictive	expansive
Priorités de la politique fiscale	maintien du principe de l'indexation	équilibre financier	relance économique
Politique fiscale	expansive	statu-quo	expansive
Déficit structurel	+++	---	+++

Indépendamment des changements survenus dans la structure des recettes, la modification des dépenses fiscales et les recettes non perçues ont imposé au Trésor un fardeau particulièrement lourd à supporter dans une conjoncture où le ralentissement de l'économie entraîne un accroissement involontaire des dépenses et une réduction du produit de l'impôt. Il ne s'agit pas de porter ici un jugement de valeur sur les mesures fiscales qui ont été prises mais de constater que si, en grande partie, la détérioration de la situation financière du gouvernement fédéral est attribuable à la dégradation de la conjoncture, celui-ci a aussi contribué à aggraver le déficit budgétaire en renonçant à des recettes qu'il aurait pu prélever. Ce qu'il y a peut-être de plus inquiétant dans tout cela, c'est que la multiplication des mesures fiscales a non seulement affecté la progressivité de l'impôt et créé, comme a pu l'appeler le Conseil national de bien-être social, «un système caché d'assistance sociale», mais qu'elle a aussi créée des distorsions durables dans le système fiscal canadien qu'il sera pour le gouvernement très difficile de corriger dans l'avenir.

La croissance des recettes fédérales est devenue inférieure à la croissance de l'économie en partie à cause des changements discrétionnaires qui ont été apportés au regain fiscal durant les années soixante-dix. Nombre de ces changements ont modifié de manière durable la structure des recettes fiscales. Les modifications ont considérablement complexifié le régime fiscal canadien et réduit le revenu imposable d'une manière telle que selon les données

fournies par le ministère des Finances, le revenu imposable des particuliers ne représentait plus en 1984 que 60 pour cent du revenu cotisé[21]. L'évolution est comparable pour l'impôt direct sur les bénéfices des sociétés dont le taux moyen est tombé entre 1971-1975 à 1981-1985 de 26.1 pour cent, entraînant un manque à gagner d'environ 1 milliard de dollars[22].

Le tableau 5 résume période par période, l'analyse que nous venons de faire de la politique fiscale et financière du gouvernement fédéral de 1975 à 1984. La deuxième ligne du tableau nous donne l'incidence qu'a eu la politique budgétaire sur le déficit structurel.

La politique budgétaire et le déficit

Comment évaluer l'impact de la politique budgétaire sur le déficit et sur le niveau de l'activité économique?

L'analyse que nous venons de faire de la politique budgétaire aura permis de montrer, dans une première estimation, que la politique budgétaire a été dans ses intentions, restrictive de 1975 à 1984. Il est possible d'affiner l'analyse en dégageant les tendances de la politique budgétaire, année après année, en recourant à la méthode développé par Tobin et qui consiste à prendre les variations du «solde primaire corrigé» (SPC).

Le solde primaire corrigé (SPC) est obtenu en soustrayant du solde budgétaire observé l'effet d'un taux de chômage supérieur à 4 pour cent et de l'ensemble des paiements d'intérêt[23]. Les variations du SPC, en pourcentage constituent un bon indicateur de l'orientation de la politique budgétaire. Une variation positive du SPC traduit un relâchement de la politique budgétaire et une variation négative, un resserrement[24].

Le graphique 5 reproduit les variations de ce solde ramené en pour cent du PNB. Les résultats renforcent les conclusions précédentes: la politique budgétaire a été expansionniste en 1975, 1977, 1978, 1982 et 1983; elle fut par contre restrictive en 1976, 1979, 1980 et 1981. Ils permettent aussi de constater que la politique budgétaire cohérente dans le compromis qu'elle

21. Canada, Ministère des Finances, *La réforme fiscale 1987*, Livre blanc, Ottawa, 18 juin 1987, p. 8.

22. *Idem.*, p. 9.

23. Le solde primaire est la différence entre le solde observé et la charge de la dette. Ce concept a été introduit par James Tobin (voir à ce sujet, James Tobin, «Budgets Deficits, Federal Debts and Inflation in Short and Long Runs», dans Conference Board, *Towards a Reconstruction of Federal Budgeting*, New York, 1983).

24. Notons que l'incidence de la conjoncture sur le déficit est éliminée. Les variations portent sur le déficit «structurel» ou sur ce qu'"en des jours meilleurs" comme le rappelle Tobin, on désignait par «surplus de plein-emploi» (voir James Tobin, *La Banque centrale et le budget*, *op. cit.*).

chercha à réaliser entre les objectifs d'équilibre financier et les préoccupations économiques et sociales ne l'a pas vraiment été sur le plan du synchronisme avec la conjoncture. Il est même possible de parler de politique budgétaire pro-cyclique, ce qui est paradoxal dans la mesure où une plus grande neutralité conjoncturelle était recherchée: la politique budgétaire a été expansionniste durant les périodes qui *grosso modo* ont correspondu aux périodes d'expansion du cycle des affaires alors qu'à l'inverse, au plus creux de la crise économique, soit de 1979 à 1982 elle a été résolument restrictive. Ce fait troublant nous amène à conclure qu'en appliquant une politique budgétaire restrictive durant la période 1979-1982, le gouvernement fédéral a indirectement contribué à la détérioration de la conjoncture et, donc par le fait même, à la détérioration des finances publiques par le jeu des stabilisateurs automatiques. De plus, comme il a fait preuve d'un certain laxisme, en poursuivant une politique budgétaire ambivalente et mollement expansionniste, à deux reprises de 1975 à 1978 tout d'abord et de 1982 à 1984, ensuite., il n'est pas sûr qu'une partie de ce déficit n'aurait pas pu être mieux utilisée .

Une part du déficit budgétaire est attribuable, aux facteurs conjoncturels, comme nous l'avons vu. Par contre, une part de ce déficit est également attribuable aux effets des mesures prises tout au long des années soixante-dix sur les recettes fiscales, à la conduite même de la politique budgétaire durant cette période et à ses effets direct ou indirects sur la demande. La politique monétaire et la politique des revenus sont venues aggraver la situation en freinant la demande et en provoquant une sous-utilisation des capacités de production. Pouvons-nous par contre prêter une oreille plus attentive aux propos alarmistes du ministre des Finances actuel, Michaël Wilson, et considérer avec lui que le problème du déficit est désormais un problème d'ordre structurel? C'est une toute autre question.

LES LIMITES DU MODELE KEYNÉSIEN

1975 marque une rupture importante dans la politique économique canadienne, rappelons-le. Par contre, le déplacement des priorités de la croissance vers la lutte contre l'inflation n'a entraîné ni une remise en cause fondamentale des fonctions sociales de l'État ni une remise en cause du principe selon lequel ce dernier devrait maintenir, grâce aux stabilisateurs automatiques et aux mesures ponctuelles, certains garde-fous à l'économie en période de récession. Cette approche répond à deux principes: un premier, de justice sociale redistributive, et un second, de stabilisation.

Comme le notent Peter Saunders et Friedrick Klau dans l'introduction à leur étude sur le rôle du secteur public effectué pour le compte de l'OCDE[25], l'expansion du secteur public s'est faite au cours des années 1960 dans un contexte économique international de stabilité inhabituelle et dans une conjoncture de forte croissance. De l'avis général, l'expansion du secteur public semblait aller de pair avec l'expansion de l'activité économique, l'État apparaissait comme un agent de progrès économique et social et l'accroissement du revenu réel de l'économie paraissait suffisant pour financer l'augmentation des dépenses publiques. Dans la mesure où, comme nous l'avons vu plus haut, la conjoncture a été marquée depuis les années 1970 par un ralentissement marqué du rythme de croissance et par une succession de récessions plus profondes les unes que les autres, le respect des engagements politiques de l'État sur le plan social et le jeu des stabilisateurs automatiques ne risquent-ils pas de créer une pression sur l'équilibre des finances publiques?

Pour répondre à cette question nous devons distinguer le problème de la réalisation des objectifs socio-économiques que s'est donnée la collectivité de celui de la stabilisation de l'activité économique par l'entremise d'une action délibérée ou non du déficit budgétaire. Le premier problème en est un, essentiellement, de financement des programmes sociaux tandis que le second en est un d'efficacité des politiques budgétaires.

Ralentissement de la croissance économique et financement des programmes sociaux

Considéré comme détenteur de l'intérêt collectif, l'État est apparu au lendemain de la seconde guerre mondiale comme le garant de la sécurité collective du revenu et du progrès social[26]. Régie par des principes qui relevaient de la justice distributive et du réformisme social, la mission sociale de l'État a pris une extension rapide et comme le souligne la Commission Macdonald,

---

25. Peter Saunders et Friedrich Klau, «Le rôle du secteur public Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public», *Revue économique de l'OCDE*, no. 4, printemps 1985.

26. Sous l'influence des rapports Beveridge, l'intervention de l'État sur le plan social s'est faite selon quatre grands principes: 1. la reconnaissance du droit d'accès de chacune et de chacun, indépendamment de son revenu ou de son statut, à un système complet de sécurité sociale qui lui garantisse une protection sociale minimale et un revenu minimum contre les aléas de la vie et de la conjoncture; 2. le partage collectif des coûts de ce régime de sécurité sociale, selon la capacité de payer et la gestion de ce système d'assurance collective par l'État; 3. la production directe par l'État des services collectifs; 4. l'arrogation par l'État du droit de justice redistributive soit par le truchement d'une fiscalité progressive soit par le truchement des programmes de transferts.

"L'expansion de l'État-Providence canadien a été l'une des grandes réalisations de la génération de l'après guerre"[27].

À titre d'indication, notons qu'en 1981, selon les données comparatives de l'OCDE[28], les dépenses sociales représentaient au Canada, 21.7 pour cent du PIB[29]. En comparaison, le pourcentage était de 12 pour cent environ en 1960 et de 18.5 pour cent en 1970. Autre donnée: en 1960, les transferts aux particuliers représentaient 28.3 pour cent de l'ensemble des dépenses de programme, soit 4.5 pour cent du PIB; les transferts aux administrations, 10.1 pour cent des dépenses et 1.6 pour cent du PIB. En 1985, les transferts aux particuliers représentaient 30.6 pour cent des dépenses de programmes, soit 5,5 pour cent du PIB, et les transferts aux administrations 22.9 pour cent des dépenses et 4.1 pour cent du PIB.

La croissance économique soutenue de l'après-guerre a créé un élément favorable à l'extension du rôle de l'État dans le domaine social[30]. Elle a aussi été la condition «sine qua non». Non seulement la croissance assurait-elle le financement des programmes sociaux mais en outre confortait-elle les autorités publiques dans cette idée qui loin d'être antagonique à l'accumulation du capital comme on le pensait auparavant, les réformes sociales pouvaient aussi contribuer à la croissance.

L'hypothèse d'une complémentarité possible entre les fonctions économiques et sociales est cependant une hypothèse très fragile, liée à la fois à l'existence d'un large consensus sur le rôle social que pouvait jouer l'État et à la poursuite de la croissance.

27. Commission Macdonald, *Rapport, op. cit.*, volume 2, p. 612.

28. OCDE, *Dépenses sociales 1960-1990; Problèmes de croissance et de maîtrise*, Paris, OCDE, 1985. Voir à ce sujet, Richard Langlois, La politique sociale canadienne et le libre-échange», dans *Interventions économiques*, no. 18, automne 1987, pp. 93-118.

29. La moyenne des pays de l'OCDE s'élève à 25.5 pour cent. Le rapport est de 21 pour cent aux États-Unis.

30. Dans le domaine de la santé, l'un des trois grands piliers de l'État-Providence avec la sécurité du revenu et l'éducation, la part des dépenses publiques dans les dépenses totales est passée de 43 pour cent au début des années soixante à près de 80 pour cent au milieu des années soixante-dix. Les dépenses en matière de santé représentaient 7.5 pour cent du PIB en 1980 en comparaison de 5.7 pour cent en 1960. (Sources: Santé et bien-être Canada; voir à ce sujet: Conseil économique du Canada, En pleine mutation,vingt-troisième exposé annuel, Ottawa, ministre des *Approvisionnements et services*, 1986, pp. 28 et suivanttes; et Commission Macdonald, *Rapport, op. cit.*, pp. 603 et suivantes.

Paul Mattick[31] et James O'Connor[32] ont particulièrement bien analysé, le premier, dans *Marx et Keynes*, et le second dans *The Fiscal Crisis of the State*, la fragilité des présupposés qui ont conduit à la mise en place de l'État-Providence et à l'intégration ouvrière. Le consensus social a été rompu avec la mise en place au milieu des années soixante-dix des politiques anti-inflationnistes et par les tentatives de sortie de crise *par le bas*. Quant au rapport dialectique établi entre les fonctions économiques et sociales, entre la fonction d'accumulation et la fonction de légitimation pour reprendre la formulation de O'Connor, il a été rompu avec l'incapacité de l'État de maintenir l'économie sur son sentier de croissance et de contrôler la croissance des dépenses sociales en rapport avec la capacité de payer de l'économie.

Reliée aux besoins sociaux, la fonction sociale de l'État possède sa propre dynamique de croissance qui, à moins d'entraîner une charge financière accrue sur l'accumulation du capital, doit rester circonscrite à l'intérieur des limites posées par les conditions de sa reproduction. Toute croissance des dépenses sociales supérieure au rythme de croissance de l'économie ou, à l'inverse, tout ralentissement durable de la croissance entraîne des tensions; dans un premier temps, sur l'équilibre des finances publiques, et dans un second temps, sur l'économie. O'Connor, à la suite de Baran et Sweezy, avait soulevé la première éventualité.

Selon lui, indépendamment du fait que *les dépenses sociales constituent le prix à payer pour l'État pour le consensus politique et la légitimation*[33], les coûts sociaux de la croissance ont tendance à croître rapidement au stade du capitalisme monopoliste. Pris en charge par l'État, ces coûts se heurtent au problème de leur financement et de leur socialisation par l'impôt. La hausse des dépenses sociales pour être poursuivie, requiert, soit une limitation de la croissance des dépenses allouées au soutien de l'accumulation du capital, soit une ponction fiscale supplémentaire. Dans le premier cas, l'État est assuré de sa fonction sociale au détriment de sa fonction économique. La charge fiscale supplémentaire entraîne alors une baisse de rentabilité du capital. Mais dans un cas comme dans d'autre, le résultat est le même: toute rupture d'équilibre entre les deux fonctions remet en cause non seulement l'équilibre des finances publiques mais aussi les conditions de la reproduction économique si le maintien de la fonction sociale se fait au détriment de la fonction économique.

La crise fait apparaître une seconde situation possible.

31. Paul Mattick, *Marx et Keynes, Les limites de l'économie mixte*, Paris Gallimard, 1977.

32. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press, 1973.

33. Voir aussi James O'Connor, «The Fiscal Crisis of the State», *Kapital State*, no 9, 1981, p. 44 et suivantes; et Jurgen Habermas, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1976.

Le caractère statutaire et établi des programmes sociaux fait en sorte qu'un écart cumulatif peut apparaître entre les dépenses et les recettes dès lors que l'économie s'écarte de manière durable de son sentier de croissance potentielle[34]. La satisfaction des besoins sociaux n'est, en effet, pas sujette aux contraintes économiques de la croissance en raison même des principes d'universalité qui régissent les programmes sociaux et de sécurité du revenu. Leur caractère établi fait en sorte que leur croissance se poursuit de manière autonome par rapport à l'activité économique; le lien lorsqu'il existe, vient au contraire accentuer le différentiel de croissance comme c'est le cas pour les programmes d'assurance-chômage, d'assistance, etc... Les conséquences sont ici les mêmes que précédemment, plus brutales sans doute dans la mesure où le cercle vertueux de la croissance économique a fait place au cercle vicieux de la crise.

Le problème est simple. La croissance a toujours garanti le financement de la sécurité du revenu. A son tour, celle-ci, en garantissant le maintien de la demande, est venue stimuler la croissance économique. Le problème du financement des programmes sociaux ne se posait pas en raison des surplus que dégageait la croissance et de la part grandissante des recettes fiscales en provenance de l'impôt sur le revenu. La progressivité de l'impôt sur le revenu elle-même n'offrait-elle pas de surcroît le supplément de financement nécessaire à la satisfaction de besoins sociaux toujours croissants?

Permanents, les programmes sociaux remplissaient en période de récession un rôle économique admirable de stabilisation pour un coût finalement modique puisque, avec le retour de la croissance et des vaches grasses, la progression des recettes fiscales et la réduction des dépenses sociales cycliques permettaient au système de retrouver son équilibre. Si, en matière d'emploi, la croissance économique était encore la meilleure garantie possible du plein-emploi, en matière de sécurité du revenu celle-ci était la meilleure garantie possible de la stabilité financière du système. C'était elle qui assurait le financement d'un système qui n'avait d'autre contrainte que celui-ci. Il n'en va plus de même en période de ralentissement durable de la croissance.

Premièrement, les dépenses sociales suivent, en raison du caractère établi des programmes, leur propre trajectoire de croissance. Un écart grandissant ne peut qu'apparaître entre le taux de croissance de l'économie désormais en-deçà de son taux de croissance historique et le taux de croissance des dépenses à caractère social qui, elles, dépendent des besoins identifiés à satisfaire. Deuxièmement, l'équilibre financier qui était assuré par la

34. En 1965, les dépenses de programmes représentaient 84 pour cent des dépenses budgétaires. Les dépenses au titre des programmes statutaires représentaient alors 47 pour cent de ces dépenses. Selon les données du budget de février 1987, les dépenses de programme représentaient pour l'exercice financier 1985-1986, 76.6 pour cent des dépenses budgétaire, les dépenses statutaires, 58.5 pour cent de ce total.

progression constante des recettes fiscales et la régularité des cycles économiques le long du sentier de croissance se trouve rompu. Le ralentissement de la croissance entraîne le ralentissement de la croissance des recettes fiscales, ralentissement que le gouvernement lui-même a contribué à accentuer par la multiplication des concessions et des échappatoires fiscaux , tandis que la déformation du cyle économique entraîne de son côté un déficit cyclique de financement en période de récession qui ne parvient plus à être résorbé en période d'expansion.

Cette explication de la crise financière se diférencie de celle de O'Connor dans la mesure où celle-ci origine en situation d'équilibre fragile, pour ne pas dire d' «équilibre hazardeux»[35]., non d'un rejet fiscal ou de coûts sociaux croissants, mais du dérèglement lui-même de la croissance et de l'incapacité de l'économie d'assurer en situation de sous-emploi chronique le financement des programmes établis dans un contexte de croisance économque soutenue.

Un essai de formalisation

Nous pouvons illustrer ceci à partir d'un certain nombre d'hypothèses simples.

Soit d, le taux de croissance des dépenses publiques tel que donné par la croissance des besoins en matière de reproduction (économique et sociale). Soit r le taux d'imposition proportionnel à la production Y(t). Nous supposerons que r est constant et que le taux de croissance des dépenses publiques, d, est le même pour toutes les catégories de dépense.

Soient les équations suivantes:

(1) $D(t) = D_o e^{dt}$

(2) $R(t) = r.Y_o(t)$

(3) $Y(t) = Y\ e^{nt}$

où D(t) représente les dépenses publiques; R(t), les recettes fiscales; et Y(t), la production

En situation d'équilibre budgétaire,

(4) $D(t) = R(t)$

(5) $D_o e^{dt} = r.Y_o e^{nt}$

Les conditions d'équilibre présupposent que d = n.

35. Christian de Boissieu, *Principes de politique économique*, Paris, Economica, 1980, pp. 277 et suivantes.

Figure 2

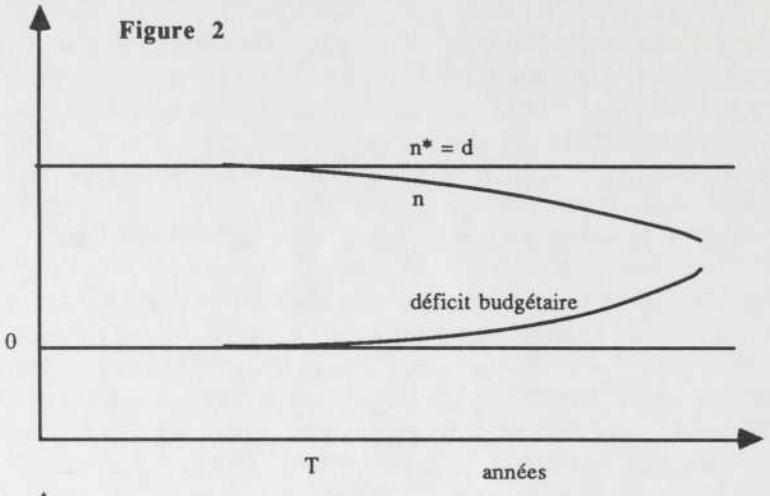


Figure 3

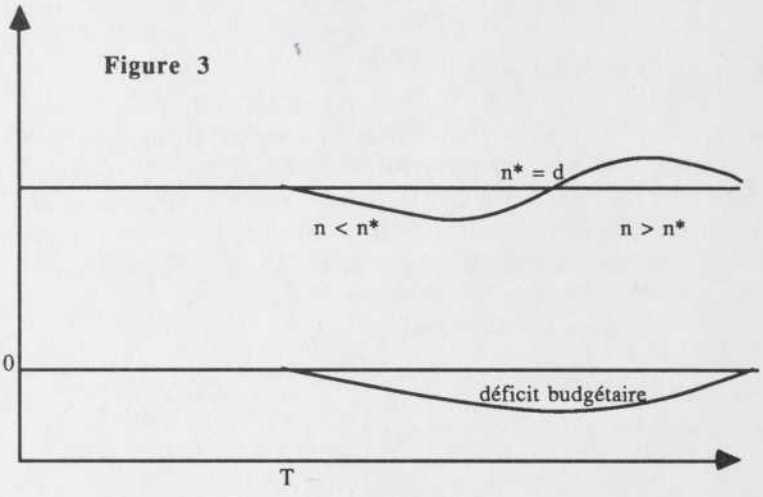
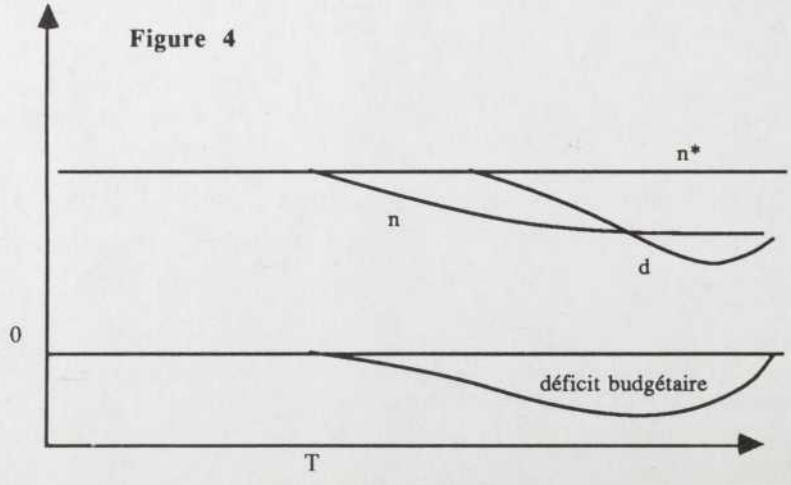


Figure 4



Soit d* le taux de croissance des dépenses publiques tel qu'il correspond à l'équilibre au taux de croissance potentiel de l'économie, n* (taux de croissance correspondant au niveau de plein-emploi de la main-d'oeuvre).

Supposons maintenant que le taux de croissance observé de l'économie, n, soit inférieur au taux de croissance potentielle n* et que le taux de croissance observé des dépenses publiques, d, demeure égal aux taux de croissance d'équilibre d*, correspondant au taux de croissance potentielle de l'économie. Nous aurons un déficit budgétaire puisque n<d=d* (voir figure 2).

En supposant la constance des taux d'imposition r, cette situation ne peut être résorbée que si le taux de croissance de la production est temporairement relevé au dessus de son niveau d'équilibre de longue période n (figure 3), ou, à l'inverse, que si le taux de croissance des dépenses publiques est ramené à un niveau qui soit en deçà du taux de croissance observé, n, de l'économie. Dans le premier cas, la question est de savoir si le gouvernement peut et veut augmenter le rythme de croissance de l'économie; dans le second cas, la question est de savoir si celui-ci peut et veut réduire le rythme de croissance des dépenses publiques.

Les figures 3 et 4 illustrent ces deux possibilités. La figure 3 nous montre que le rythme de croissance des dépenses publiques d reste identique au taux de croissance historique n* de l'économie. La réduction du déficit dépend ici de l'accélération temporaire de la croissance économique, n, par rapport à sa tendance historique n* (hypothèse n>n*).

La figure 4 montre, de son côté, le ralentissement durable de la croissance économique n, par rapport à la tendance historique, n*, et l'ajustement graduel à la baisse du taux de croissance des dépenses publiques, d, sur le taux de croissance réel, n, de l'économie. Dans l'hypothèse où les taux moyens d'imposition n'est pas modifié la réduction du déficit budgétaire repose ici uniquement sur la réduction des dépenses publiques.

Le gouvernement libéral n'est pas vraiment parvenu à faire son nid entre ces deux options comme nous l'avons vu. Si dans un premier temps celui-ci a accepté le ralentissement réel de la croissance (n<n*) pour faire porter ses efforts, sans grand succès d'ailleurs, sur le ralentissement des dépenses publiques (d<d*), il a dans un deuxième temps, à partir de 1982, tenté de faire porter ses efforts sur le relèvement du taux de croissance de l'économie n, quitte à accepter, temporairement du moins, le maintien du taux de croissance des dépenses publiques. Dans un cas comme dans l'autre, le déficit ne pouvait que s'accroître; dans le premier cas, d, même réduit est resté supérieur à n sauf durant la courte période de 1980 à 1981; dans le second cas, le taux de croissance de la production n n'a pas été relevé suffisamment pour atteindre (et dépasser) le taux de croissance des dépenses publiques.

Dans l'illustration de notre propos, nous n'avons pas tenu compte du partage des dépenses publiques en dépenses à caractère économique et les dépenses à caractère social conformément à la distinction introduite par

O'Connor. Cette distinction est fondamentale dans la mesure où si elle introduit un degré de liberté dans la marge de manoeuvre des autorités politiques, elle risque aussi d'accentuer les contradictions.

En effet, si nous supposons que les dépenses publiques se divisent selon ces deux catégories, la situation d'équilibre voudrait que non seulement n soit égal à d ($n^*=d^*$) mais aussi que w=k, où w représente le taux de croissance des dépenses sociales, et k, celui des dépenses liées à l'accumulation.

En situation de déséquilibre où $n<n^*$, le gouvernement peut «jouer» à la fois sur le taux de croissance des dépenses publiques et sur les composantes.

Deux situations sont possibles. Une première situation serait celle où $k=k^*$. Dans ce cas l'effort de ralentissement du taux de croissance des dépenses publiques serait supporté par les dépenses à caractère social. La seconde situation serait celle où à l'inverse $w=w^*$, l'effort de ralentissement du taux de croissance des dépenses publiques serait supporté par les dépenses à caractère économique.

Ces deux situations amènent toutefois deux remarques.

Tout d'abord, par rapport à l'objectif ultime de ralentir la croissance des dépenses publiques, l'effort demandé à l'une ou l'autre composantes des dépenses publiques sera forcément démultiplié. Plus la part donnée par une composante dans les dépenses totales sera basse, plus l'effort requis sera grand. Le problème apparaîtra très clairement au lendemain de l'élection du Parti conservateur alors que le plus gros des coupures budgétaires sera supporté par l'enveloppe du développement économique et régional.

Ensuite, le choix de l'une ou l'autre des deux options ne fait qu'aggraver les contradictions qui ne peuvent que résulter d'un ralentissement de la croissance des dépenses publiques.

La théorie keynésienne nous a montré l'incidence négative que pouvait avoir sur la demande toute politique de compression des dépenses.dans une période de sous-emploi Il est facile de montrer qu'une telle politique ne peut qu'entraîner des effets beaucoup plus importants si le plan de compression repose sur l'une ou l'autre des deux catégories de dépenses que si le gouvernement réduit les dépenses à caractère économique. C'est autant d'argent dont l'État ne peut se servir pour remplir sa fonction économique. En situation de crise structurelle, ceci peut être lourd de conséquences; si le gouvernement fait surtout porter le poids des compressions budgétaires sur la mission sociale de l'État, c'est tout le problème de la satisfaction des besoins sociaux de la collectivité qui se pose dans ce cas. Dans une situation comme dans l'autre il y a danger sérieux, suffisamment sérieux en tout cas pour que le gouvernement libéral ait toujours hésité à agir dans un sens ou dans l'autre, préférant en cela «jouer» à la marge sur tous les principaux postes du budget. Par contre, comme nous le verrons plus loin tel ne sera pas le cas du gouvernement conservateur qui, lui, s'en tiendra à ses promesses électorales et fera surtout porter les compressions sur les programmes de nature économique.

En résumé, il nous paraît essentiel de souligner pour conclure sur le premier point, qu'une fois que la société s'est donné pour objectif, par l'entremise de l'État, d'assurer à chacun de ses membres une certaine sécurité sociale du revenu et l'accès à un certain nombre de services sociaux, la croissance économique devient la condition *sine qua non* non seulement pour réaliser cet objectif mais aussi pour maintenir l'équilibre des finances publiques. En respectant ce choix de société le gouvernement du Parti libéral a préservé l'intégrité et la qualité du système de sécurité sociale du revenu que se sont donnés les Canadiens au lendemain de la seconde guerre mondiale. Par contre, en délaissant l'objectif de la croissance économique et en laissant se développer une situation de sous-emploi chronique il a lui-même contribué à laisser se développer un important déséquilibre dans les finances publiques. Le caractère établi des programmes sociaux a fait en sorte que le ralentissement de la croissance économique et les soubresauts de la conjoncture ont créé une situation de déséquilibre financier qui expliquerait peut-être ce fameux déficit structurel résiduel dont, faute de mieux, il est facile d'en impurter la responsabilité à la mauvaise gestion des affaires publiques.

Les politiques de stabilisation macro-économique

Un point semble aujourd'hui acquis: toute politique budgétaire active de soutien de la demande ne paraît plus suffisante pour assurer la croissance et le retour au plein emploi. Au contraire, l'impulsion apportée à l'économie par les mesures budgétaires de relance paraît s'épuiser rapidement et, faute d'une consolidation de la croissance, celles-ci paraissent avoir surtout pour conséquence de détériorer davantage la situation financière des gouvernements[36]. Pourquoi cette perte d'efficacité? deux facteurs sont généralement invoqués: la mondialisation des échanges et le déplacement des problèmes de la demande vers l'offre.

Ouverture sur l'extérieur et problèmes d'offre

La stabilisation macro-économique de la croissance présuppose pour être efficace, la maîtrise nationale des instruments d'intervention et l'existence d'un cadre national d'intervention relativement peu sensible aux influences externes. Les économies se sont ouvertes sur l'extérieur et, au fur et à mesure que les échanges internationaux se sont développés, celles-ci sont devenues beaucoup

36. La critique des stratégies keynésiennes de relance a largement été faite, en particulier par les économistes néo-libéraux qui ont trouvé dans l'échec de ces dernières la confirmation de leurs propres théories.

plus interdépendantes les unes des autres. Cette interdépendance a eu trois conséquences.

Premièrement, les économies nationales sont devenues beaucoup plus sensibles que par le passé aux changements de tendance dans l'économie mondiale; deuxièmement, le degré de divergence supportable entre les politiques budgétaires nationales des différents pays se trouve dorénavant considérablement réduit; et, troisièmement, l'effet multiplicateur des dépenses publiques se trouve réduit sur le plan national par la «fuite» dans le circuit keynésien que constitue le secteur extérieur, mais amplifié sur un plan mondial en raison de la diffusion des effets sur l'économie des autres pays par le truchement du commerce international[37].

Comme l'ont souligné plusieurs auteurs[38] , l'existence d'une relation entre le déficit budgétaire et le déficit extérieur n'est peut-être plus aussi fortuite aujourd'hui qu'elle pouvait le paraître il y a quelques années. Un pays qui poursuivrait une politique budgétaire expansive à contre-courant des autres pays court le risque d'un déficit commercial si l'élasticité-revenu des importations est forte tout en entravant les politiques de ses partenaires commerciaux dans la poursuite de leurs propres objectifs. Au synchronisme des conjonctures doit correspondre dorénavant un synchronisme des politiques économiques; un pis-aller, faute pour les États de pouvoir penser la régulation de la croissance autrement que dans le cadre national et dans les limites de leur juridiction

Un second problème est venu du fait qu'à la croissance cumulative des «trente glorieuses» d'après guerre a succédé une longue période de stagnation cumulative depuis le milieu de la décennie 70. L'hypothèse fondamentale d'une possible régulation par rapport à une situation d'équilibre qui avait été sous-jacente pendant de longues années aux politiques de stabilisation contra-cyclique s'est trouvée ainsi d'un seul coup invalidée.

37. R.I. Mac Kinnon, «The Limited Role of Fiscal Policy in an Open Economy», *Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review*, juin 1976, n*117, pp.95-117

Les problèmes que pose l'ouverture des économies sur l'extérieur ne sont guère nouveaux en soi, surtout pas pour un pays aussi ouvert que l'est le Canada. Le caractère fermé du modèle keynésien et la conviction qui prévalait dans les années cinquante et soixante, à l'effet que les autorités publiques disposaient de la marge de manoeuvre suffisante pour gérer la croissance économique nationale et réaliser le plein emploi ont fait qu'on n'a peut-être pas attaché suffisamment d'importance aux «fuites» et à la «contrainte extérieure».

38. Contrairement aux attentes, l'abandon du système des taux de change fixe au profit d'un système de taux de change flexible ou de formules s'y rapporchant, n'a pas augmenté le degré d'autonomie des autorités publiques dans la conduite de leurs politiques économiques. Au contraire, l'instabilité et les tensions qui en ont résulté sur les marchés de changes ont renforcé la contrainte financière extérieure et limité singulièrement la marge de manoeuvre des autorités monétaires.

Qu'il s'agissait d'encadrer la croissance, de stabiliser les fluctuations économiques ou encore de corriger les distorsions engendrées par la croissance, l'intervention de l'État sur le plan économique a toujours présupposé la possibilité d'atteindre un point d'équilibre[39]. Cette perversion néo-classique au modèle keynésien parut longtemps vérifiée. Les politiques budgétaires de soutien de la demande et les arbitrages à l'intérieur du «triangle impossible» du plein emploi, de la stabilité des prix et de l'équilibre extérieur permirent une croissance soutenue dans le respect des grands équilibres macro-économiques. Les distorsions de la croissance, qu'il s'agisse d'inégalité régionale, de problèmes écologiques ou de coûts sociaux paraissaient pouvoir être réglés par les politiques de transfert. L'effet des stabilisateurs automatiques, et une politique discrétionnaire contra-cycliques semblaient pouvoir garantir de leur côté la stabilisation conjoncturelle de l'économie et l'équilibre des finances publiques; du moins dans la perspective qui était celle de la théorie fonctionnel du budget, c'est-à-dire dans la perspective d'un moyen terme défini par la longueur du cycle économique.

Que constatons-nous depuis le début des années 1970? Le blocage de la croissance et la rupture des grands équilibres macro-économiques durant la décennie 70 auront eu pour conséquence de rendre à toute fin pratique inadéquate les politiques de soutien de la croissance par la demande et l'approche par arbitrage (chômage vs inflation, etc...). Toute politique budgétaire expansive engendrera dès lors rapidement, dans un contexte d'ouverture sur l'extérieur et de tensions sur les marchés, inflation et déséquilibre extérieur. A l'inverse, toute politique budgétaire (et monétaire!) anti-inflationniste exercera, pour être efficace, des effets suffisamment dépressifs sur l'économie pour faire craindre les risques de ruptures et convaincre les autorités à faire preuve de modération.

Ces dernières années, les problèmes de croissance ont surtout été des problèmes d'offre: baisse de la rentabilité du capital, chute de la productivité, inadaptation des structures industrielles, nouvelle configuration de l'espace mondial, (i.e. modification de la division internationale du travail), inflation par les coûts, etc... Dans ces conditions, une politique budgétaire centrée sur la stabilisation et le soutien de la croissance par l'intermédiaire de la demande ne peut que montrer ses insuffisances, impuissante qu'elle est à maintenir l'économie sur un sentier d'équilibre long qui n'existe plus; impuissante qu'elle est également à assurer à elle seule la transition vers un nouveau modèle de croissance. Ce sont les conditions mêmes de la croissance qui ont changé. Il ne s'agit plus de retrouver un équilibre perdu mais de mettre l'économie sur un nouveau sentier de croissance. Ce point a suffisamment été souligné ces dernières années , que ce soit par les théoriciens de la régulation, les

39. OCDE, *La croissance de la production, 1960-1980, Expérience, perspectives et problèmes de politiques économiques*, Paris, décembre 1970.

théoriciens des *ondes longues* ou par l'école des radicaux américains, pour que nous y insistions[40]. Si tel est le cas cela signifie que les politiques macro-économiques traditionnelles, peu efficaces, risquent d'entraîner les finances publiques dans le cercle vicieux d'une croissance des dépenses supérieure à celle des revenus.

Nécessaires pour éviter l'écrasement de l'économie, les dépenses publiques restent improductives en soi si l'approche sous-jacente demeure celle du rétablissement de la croissance dans le cadre des conditions antérieures et non celle du passage à un nouveau modèle de croissance.

Le principe du déficit budgétaire régulateur présuppose, comme nous l'avons déjà noté, la «normalité» du cycle économique et une intervention contra-cycliques, discrétionnaire ou non, à la fois temporaire et limitée. Par normalité du cycle, il faut entendre à la fois une stabilité dans l'amplitude et dans la durée du cycle, et des fluctuations le long d'un sentier de croissance stable. Tout changement dans les conditions de stabilité fait en sorte que, d'une part, le déficit budgétaire ne peut plus être régulateur, et d'autre part, le retour des finances publiques à l'équilibre ne peut plus être garanti. Le problème se situe surtout au niveau des stabilisateurs automatiques, pour deux raisons.

La première raison tient au fait que le ralentissement à long terme de la croissance accentue, en raison des élasticités-revenus différentes, le différentiel dépenses/recettes durant les périodes de récession sans pouvoir l'annuler entièrement durant les périodes d'expansion. Quant à la seconde raison, elle découle du fait que les périodes de ralentissement de la croissance s'accompagnent d'une déformation du cycle. Les périodes de récession sont généralement plus longues et plus profondes et les périodes d'expansion, moins fermes et plus courtes. A l'effet de longue période sur le déficit budgétaire vient donc s'ajouter un effet plus conjoncturel qui fait que, sans être vraiment régulateurs de l'activité économique, les stabilisateurs deviennent rapidement en situation de crise structurelle, une source supplémentaire de déséquilibre des finances publiques.

---

40. Voir notamment à ce sujet , Robert Boyer, *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Paris, La découverte, Agalma, 1986; Jacques Mazier, Maurice Basle et Jean-François Vidal, *Quand les crises durent...*, Paris, Economica, 1984; *Bernard Rosier, Croissance et crises capitalistes*, Paris, PUF, 1984 (deuxième édition); Ernest Mandel, *Long Waves in Capitalist Development: a Marxist Interpretation*, Cambridge University Press, 1980; Samuel Bowles, David Gordon et Tomas Weisskopf, *L'économie du gaspillage: la crise américaine et les politiques reaganiennes*, Paris, La découverte, 1986; Voir aussi, Edmond Malinvaud, *Réexamen de la théorie du chômage*, Paris, Calmann-Levy, 1980.

Le cas canadien

Dans le cadre canadien, le problème de la contrainte extérieure n'est pas à proprement parler nouveau. Les contraintes de compétitivité sont devenues plus préoccupantes pour les autorités durant les années soixante-dix, au point sans doute que celles-ci aient eu tendance à sous-estimer l'importance du marché intérieur, mais pas plus somme toute qu'elles ne pouvaient l'être au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Ce fut d'ailleurs l'un des traits caractéristiques du modèle de développement canadien et de la politique canadienne durant l'après guerre que d'avoir cherché à concilier l'internationalisme et le keynésianisme, l'ouverture à l'égard des investissements étrangers et l'autonomie nationale, la promotion des exportations et la consolidation de l'assise industrielle domestique, etc. D'où certaines conséquences sur les politiques macro-économiques : arbitrage constant entre l'emploi et les prix, *mixage* délicat des politiques monétaire et budgétaire, surveillance attentive de l'équilibre extérieur par la Banque du Canada, etc. Mais comme la croissance économique allait de pair avec la progression rapide des transactions internationales rien ne semblait remettre en cause l'engagement pris par le gouvernement canadien d'assurer le plein-emploi et le développement économique.

L'inflation et le ralentissement durable de la croissance économique ont remis en cause cet acquis. Et c'est peut-être là que se situe le problème. Le problème vient moins du fait que l'ouverture de l'économie sur l'extérieur entraîne des fuites et des perturbations dans la conduite des politiques macro-économiques que du fait qu'en sur-évaluant le poids de la contrainte extérieure le gouvernement ait sous-estimé l'incidence que pourrait avoir les politiques restrictives sur la demande intérieure. Cette contradiction a particulièrement bien été étudiée dans le cas anglais par Godley et Cripps[41]. Loin de relancer l'économie, ces politiques ont au contraire engendré des situations de sous-utilisation des capacités de production qui, généralisées, ne peuvent qu'avoir des effets négatifs sur le commerce extérieur. Ajoutons à ceci que, parmi les pays de l'OCDE, le Canada est l'un de ceux dont le degré d'ouverture sur l'extérieur s'est le moins accru ces dernières années .

L'hypothèse selon laquelle la contrainte extérieure serait responsable d'une perte d'efficacité des politiques budgétaires ne semble pas vraiment fondée dans le cas canadien. S'il fallait avancer une hypothèse ce serait plutôt à l'effet qu"en accordant une attention exagérée aux facteurs extérieurs le gouvernement a accentué les tendances récessives de l'économie, affaibli la portée de ses instruments de stabilisation et mis en péril la stabilité des finances publiques. De plus, comme ce n'est que très tardivement que le

41. F.Cripps et W. Godley, «A Formal Analysis of the Cambridge Economic Policy Group Model», *Economica*, Vol.43, n° 172, nov., pp. 335-348.

gouvernement a pris conscience des problèmes d'offre, non seulement celui-ci a-t-il perdu un temps précieux mais encore a-t-il gaspillé les ressources financières qu'il a dû allouer pour compenser les effets de ses propres politiques.

Du côté de la demande, les autorités ont poursuivi des poliques de resserrement pour juguler l'inflation et rétablir la compétitivité de l'économie canadienne tout en acceptant de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et d'intervenir ponctuellement par des mesures *ad hoc* de soutien Du côté de l'offre, elles ont opté pour une stratégie audacieuse mais finalement peu fructueuse de redéploiement industriel autour des secteurs liés aux ressources naturelles tout en se ralliant en matière d'adaptation industrielle aux principes d'une politique industrielle résolument concurrencielle et orientée sur la flexibilité des marchés. Cette politique, s'il en est une, d'une efficacité on ne peut plus douteuse dans un contexte de ralentissement de la croissance économique par rapport à son sentier historique, ne pouvait qu'entraîner des résultats désastreux sur l'équilibre des finances publiques; pour deux raisons.

Tout d'abord, loin d'entraîner la relance économique, les choix erronés en matière de développement et les politiques restrictives ont au contraire eu pour conséquence d'approfondir la crise économique. Cela s'est répercuté sur les recettes et les dépenses publiques qui, à leur tour, ont automatiquement produit ce déficit passif.que nous avons pu mis en évidence plus haut. Par contre, comme le gouvernement a dû, pour des raisons politiques évidentes, multiplier les mesures d'urgence de soutien de l'économie et les mesures incitatives en faveur de l'investissement, prendre en grande partie à sa charge le coût économique et le coût social d'une restructuration ratée et compenser par de nouveaux programmes d'adaptation les effets bien visibles sur le marché du travail d'une compétitivité retrouvée au prix de nombreuses mises à pied, cela a eu pour conséquence d'entraîner un surcroît de dépenses à caractère économique et de dépenses fiscales qui ne pouvaient qu'agraver le déficit budgétaire. Le constat d'échec était total. plus le gouvernement persistait dans la direction qu'il avait prise, plus le déficit réagissait passivement à la détérioration de l'activité économique; et, plus l'économie se détériorait, plus le gouvernement devait multiplier les mesures paliatives, entraînant ainsi les finances publiques dans le cercle vicieux du déficit...

Que nous montre donc le cas canadien ? Deux choses: la première, l'urgence de la croissance économique pour rétablir l'équilibre des finances publiques et éliminer ce déficit passif qui s'est accumulé au fil des ans; la seconde, l'urgence d'avoir une politique industrielle orientée qui ne peut que s'avérer plus efficace économiquement et moins coûteuse financièrement que les politiques paliatives et ponctuelles qui ont été suivies jusqu'à maintenant.

CONCLUSION

L'analyse que nous avons faite de l'origine du déficit budgétaire nous a permis de souligner, et ceci à la décharge du gouvernement libéral, qu'une part importante de ce déficit pouvait être attribuée à la conjoncture économique défavorable des années 1970 et 1980.

En effet, et c'est la conclusion que nous avons pu tirer de la première partie de ce chapitre, que le déficit budgétaire origine pour la moitié au moins d'une conjoncture marquée par la stagflation durant la deuxième moitié de la décennie 70 et par une sous-utilisation extrêmement préoccupante des capacités de production durant la première moitié de la décennie 80. Par ailleurs, si l'inflation a réduit l'endettement réel du gouvernement, elle a par contre contribué à accroître le déficit budgétaire par le truchement des taux d'intérêt tout d'abord, et par celui de l'indexation des dépenses non compensé du côté des recettes. Les effets de l'inflation se sont surtout fait ressentir pendant la période 1978-1982. Le recul de l'activité économique a, de son côté, des effets sur le déficit à deux niveaux. Directement, tout d'abord, sur les recettes et les dépenses, et indirectement ensuite, par l'accroissement du service de la dette attribuable à la part conjoncturelle du déficit. L'effet de conjoncture, présent sur toute la période 1975-1985 s'est surtout fait ressentir depuis le début de la décennie alors que la conjoncture s'est profondément dégradée. L'effet à retardement du service de la dette a commencé à se faire sentir à partir de 1983 pour entraîner le déficit budgétaire dans un processus auto-entretenu et dans une spirale déficit-endettement de moins en moins contrôlable dans ce contexte de croissance molle qui prévaut depuis 1984.

Par contre, si le gouvernement ne peut être considéré comme responsable de cette situation, force est de reconnaître que ses politiques restrictives et son attitude attentiste ont contribué au gonflement du déficit.

Quoique modérées les politiques «non inflationnistes» ont accentué les pressions déflationnistes de l'économie et renchéri le loyer de l'argent entraînant ainsi des sorties d'argent au titre des programmes de stabilisation du revenu et une charge supplémentaire du service de la dette. D'un autre côté, un effort sérieux a été entrepris par le gouvernement pour améliorer le système de gestion des dépenses. Un problème toutefois demeure et c'est celui que nous avons abordé dans la dernière section de ce chapitre. Le ralentissement de la croissance économique et de l'abandon de cette dernière comme priorité de la politique économique font que l'on ne peut plus se contenter de laisser le déficit budgétaire réagir passivement aux variations de la conjoncture économique et aux changements de tendance de l'économie. C'est peut-être le point fondamental qui ressort de ce chapitre, à savoir que la croissance économique dont le rythme soutenu que l'on a pu observer durant les années cinquante et soixante est en partie attribuable à l'interventionnisme «positif» de l'État, est aussi la condition *sine qua non*, et d'une gestion possible de

l'économie, et de la réalisation des objectifs sociaux que se donne la collectivité.

Manifestement, la politique du «déficit accepté» n'a guère porté fruit: le déficit budgétaire suit le cycle économique (et dans une moindre mesure le cycle politique) tout en se détériorant toujours davantage à chacune des récessions. D'un autre côté, la croissance économique lente fait qu'un dangereux écart tend à se creuser avec le temps entre les dépenses que requièrent les programmes sociaux et leur mode de financement.

Le caractère établi d'un grand nombre de programmes et les liens qui unissent les recettes et les dépenses publiques où l'évolution de l'activité économique font qu'une partie du déficit budgétaire, par effet de transmission, est attribuable aux mouvements de conjoncture et aux changements qui sont survenus dans l'environnement économique depuis une dizaine d'années. À son tour, le déficit *passif* rétroagit sur la conjoncture exerçant, selon les cas et selon les moment d'où il exerce ses effets sur le cycle économique, un effet contra ou pro-cyclique. Comme les cycles économiques ont été courts durant les dix dernières années et que, durant ces années, un changement de tendance dans la production est venu créer une conjoncture de sous-emploi permanent, le déficit n'a jamais pu être résorbé durant les périodes d'expansion.

La politique économique a toujours eu tendance depuis les années soixante-dix à sous-estimer l'ampleur des problèmes économiques et à s'ajuster mollement, avec beaucoup de retard aux difficultés. Le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau ne s'est jamais vraiment départi d'une approche qui a toujours consisté à corriger une situation *ex post* et à faire contrepoids aux forces du marché. Adaptée peut-être à un contexte de croissance stable, cette approche, peu imaginative, n'était plus tenable dès lors que les hypothèses d'équilibre et de régulation par la demande seront levées. Crise de régulation, la crise est aussi rapidement devenue , la crise d'un modèle de développement. Dans ce cas, faute d'une intervention active de la part de l'État sur le plan de la restructuration et de la réorientation du développement, le déficit, de conjoncturel qu'il peut être en situation de sous-emploi temporaire ne peut que se transformer en déficit structurel par le seul jeu de la relation qui unit les dépenses publiques et les recettes au niveau de l'activité économique.

Cette conclusion tirée, nous pouvons maintenant aborder l'analyse de la stratégie de réduction du déficit budgétaire du gouvernement du Parti conservateur en rappelant, au risque de nous répéter, que celle-ci s'inscrit dans une double perspective de «changement des politiques» et de «changement du mode d'élaboration de ces politiques».

4

LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT CONSERVATEUR, 1984-1988

Notre défi, en 1984, consistait à rétablir la stabilité financière et à redonner une crédibilité à la gestion des finances publiques.
La seule manière d'y parvenir consistait à exposer un plan financier à moyen terme comportant une réduction soutenue du déficit — puis à s'en tenir à ce plan.
C'est exactement ce que nous avons fait[1].

La politique financière du gouvernement du Parti libéral était, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, attentiste. La stabilisation de la croissance du déficit budgétaire puis sa réduction une fois la reprise économique assurée en étaient les deux grands principes directeurs. Dans un souci d'apporter une correction sévère à une situation financière qui à ses yeux se détériorait rapidement et risquait d'entraîner une perte de confiance dans l'économie canadienne, le gouvernement du Parti conservateur a fait de la stabilisation de la dette publique et de la réduction graduelle mais constante du déficit budgétaire et des besoins financiers de l'État canadien les grands principes directeurs de la stratégie financière à moyen terme qu'il entendait suivre d'ici la fin de la décennie. Le contrôle et de la gestion plus serrée des dépenses devait constituer l'axe principal de cette politique de stabilisation des finances publiques.

1. Canada, Ministère des Finances, *Le discours du budget*, 10 février 1988, p. 6.

Dans ce chapitre nous nous proposons tout d'abord d'examiner les mesures qu'a pris le ministre des Finances, Michael Wilson, dans les quatre budgets qu'il a présentés. Nous examinerons aussi leur incidence sur le déficit budgétaire, les besoins financiers et la dette publique fédérale. Ensuite, à la lumière des résultats obtenus, nous nous pencherons sur les implications économiques et sociales du scénario retenu de réduction de déficit budgétaire. Deux conclusions se dégageront de notre analyse. La première: la stratégie qui consiste à réduire le déficit budgétaire pour relancer la croissance économique reste aussi peu convaincante que celle qui, antérieurement, a consisté à attendre le retour de la croissance économique pour réduire le déficit budgétaire. La seconde: le scénario de réduction du déficit budgétaire conduit inévitablement, en l'absence d'un redressement marqué et durable de la croissance économique, à la ré-évaluation des principes d'universalité et d'équité qui ont présidé à la mise en place du système de sécurité sociale du revenu au lendemain de la deuxième guerre mondiale et à la réorientation des programmes sociaux en fonction des contraintes financières de plus en plus fortes.

LE PLAN FINANCIER 1984-88: MESURES ET PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

De la réduction du déficit budgétaire dépend la stabilisation de la croissance de la dette publique[2] . La stratégie financière du gouvernement porte sur la réduction du solde budgétaire primaire[3] par la compression des dépenses et,

2. Rappelons que ce sont les besoins financiers nets qui déterminent la croissance de la dette publique. Ces besoins financiers sont établis par ajout du solde net des opérations non-budgétaires au solde des opérations budgétaires. Le solde des opérations non budgétaires, historiquement très positif, influence donc l'évolution des besoins financiers. En particulier toute réduction des prêts et dotations en capital aux sociétés d'État ou toute recette non budgétaire supplémentaire comme la vente de sociétés de la Couronne contribuera à réduire les besoins financiers. Fondamentalement cependant c'est l'évolution du solde budgétaire qui détermine l'évolution de la dette publique.

3. Le solde budgétaire résulte de la différence entre les recettes budgétaires, les dépenses de programme et le service brut de la dette. Le solde budgétaire primaire s'obtient en retranchant du solde budgétaire la source net de la dette publique, c'est-à-dire le service brut de la dette diminué des revenus des placements. Le déficit primaire sera donc l'excédent des dépenses de programmes sur les recettes fiscales auxquelles on ajoute les revenus de placement.

Notons aussi que le service de la dette publique dépend de deux facteurs: l'évolution des taux d'intérêt et de la masse des emprunts arrivés à échéance. Les besoins financiers du gouvernement exercent par l'entremise du service de la dette, une double pression sur l'équilibre des finances publiques: d'une part, l'État emprunteur influence les taux d'intérêt et les conditions d'emprunt sur les marchés financiers; et, d'autre part, la dette alimentée par des besoins financiers

dans une moindre mesure, la stabilisation de la fiscalité. Voyons comment cette stratégie a été suivie depuis 1984.

Le plan des dépenses

Quoique la diminution des recettes fiscales ait joué, comme nous l'avons vu plus haut, un rôle non négligeable dans la croissance du déficit budgétaire, celle-ci a en grande partie été attribuable depuis le début de la décennie actuelle à la croissance des dépenses publiques. Entre 1981-82 et 1984-85, le déficit budgétaire est passé en pourcentage du PIB à 4.2 pour cent à 8.6 pour cent. 77 pour cent de la croissance du déficit budgétaire durant cette période est provenue de la croissance rapide des dépenses publiques et 23 pour cent de la réduction des recettes fiscales: la part des dépenses est passée durant cette période de 21 pour cent du PIB à 24.5 pour cent tandis que la part des recettes est passée de 16.9 pour cent à 15.9 pour cent[4]. La stratégie financière du gouvernement consistait donc à inverser la tendance d'ici l'exercice financier 1990-1991 et à ramener les dépenses au niveau de 1981-1982, soit environ 21 pour cent du PIB. En tenant compte de l'évolution des recettes fiscales, la réduction des dépenses devrait ainsi contribuer pour 75 pour cent environ à la réduction du déficit budgétaire comme le montre le graphique 1.

La stratégie financière du gouvernement devait comporter deux étapes. Dans un premier temps (mesures de novembre 1984 et budget de mai 1985), il s'agissait surtout de mettre immédiatement de l'ordre dans les finances publiques et d'arrêter l'hémorragie financière. Cette première étape devait être suivie d'une seconde: les économies budgétaires devaient venir alors des réformes en profondeur introduites dans les programmes statutaires. Plusieurs groupes de travail seront constitués à cet effet. Leurs rapports et les recommandations qu'ils contenaient devaient en principe permettre au gouvernement d'aller plus loin que la simple économie qu'il pouvait tirer d'une gestion améliorée des Finances publiques. Comme le dira clairement le ministre des Finances:

> Il sera difficile de réaliser de nouvelles réductions importantes des dépenses... certaines économies peuvent et doivent être obtenues grâce à une meilleure gestion du secteur public, mais cela ne résoudra qu'une infime partie du problème. La majorité des économies doivent être réalisées dans les trois autres grands secteurs de dépenses fédérales, qui représentent chacun environ un quart des dépenses discrétionnaires: les transferts aux particuliers, les transferts aux administrations provinciales et municipales et les transferts à d'autres groupes, dont les sociétés d'État fédérales, les entreprises privées, les pays les moins développés, les chercheurs scientifiques, les groupes culturels et autres. L'objectif

en hausse constante tend à entretenir elle-même le déficit au travers de l'amortissement des emprunts arrivés à échéance.

4. Source: Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, Ottawa, février 1988.

> consistera à limiter avec le temps la croissance de ces paiements de transferts de manière équitable efficace et durable[5].

Le budget de 1986 devait marquer le passage à cette seconde étape. Qu'en a-t-il été exactement?

Les premières mesures

Les mesures introduites en novembre 1984 et lors du budget de mai 1985 ont été draconiennes. L'objectif visé était de réduire immédiatement le déficit budgétaire de l'exercice financier 1984-85 d'environ 3.6 milliards de dollars et les besoins financiers d'environ 4.2 milliards de dollars L' objectif était aussi de diminuer les dépenses publiques de 16 milliards de dollars d'ici 1990-1991.

Les mesures de novembre 1984 ont été de quatre ordres:

1) compression des dépenses de programmes (économie attendue en 1985-1986: 2.2 milliards de dollars);
2) réduction des frais généraux et des réserves (économie attendue: 700 millions de dollars);
3) augmentation des droits et des frais d'utilisation des services publics et accélération de la perception des sommes dues (économie attendue: 732 millions de dollars); et
4) réduction des prêts et apports de capitaux aux sociétés d'État (625 millions de dollars)[6].

La compression des dépenses de programmes ont été dûes: aux réductions des dépenses de certains programmes[7], aux resserrements dans la gestion des programmes[8], aux suppressions des programmes[9], aux reports ou annulation de projets d'investissements[10] et aux coupures au titre de l'aide à l'étranger et de la défense[11].

Les mesures de novembre 1984 étaient, dans l'esprit du gouvernement, des mesures d'urgence. Le budget de mai 1985, le premier véritable budget des conservateurs, va s'efforcer de donner à la politique budgétaire une nouvelle cohérence. Les mesures affectant les dépenses sont regroupées sous trois

5. Canada, Ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada*, *op. cit.*,p. 72.

6. Voir à ce sujet, Canada, Conseil du Trésor, *Révaluation des programmes et des déboursés gouvernementaux*, Ottawa, 1984.

7. 771 millions de dollars; principaux programmes touchés: le Programme d'encouragement du secteur pétrolier (250 millions), la subvention à l'industrie (200 millions) et Via Rail (93 millions).

8. 418 millions de dollars; principaux programmes affectés: l'aide à l'emploi et l'admissibilité aux prestations (200 millions).

9. 386 millions de dollars; principaux programmes affectés: ??? Canada (85 millions), Programme de remplacement du pétrole (95 millions), Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (84 millions de dollars).

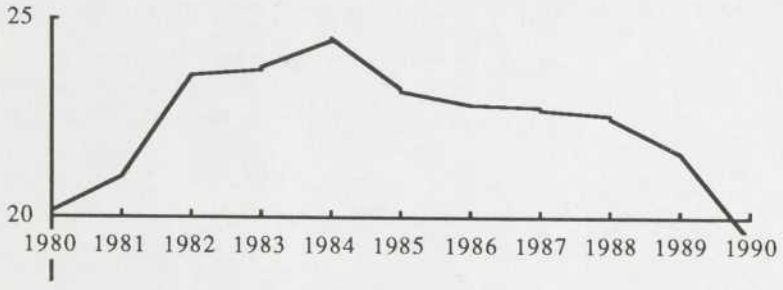
10. 278 millions de dollars.

11. 334 millions de dollars.

thèmes: les initiatives de gestion, les modifications de programme et les mesures affectant les paiements de transfert.

Les initiatives de gestion répondent aux objectifs généraux suivants: réduire les coûts d'administration de l'État, accroître l'efficacité des services publics et rapprocher la gestion des ressources publiques du modèle de gestion de l'entreprise privée. Les principales mesures introduites à ce titre concernent la gestion des biens immobiliers, la fonction publique (compression de deux pour cent en 1986 et de un pour cent par année jusqu'en 1990).

Graphique1
Dépenses publiques en pourcentage du PIB.
Gouvernement fédéral, 1980-90
(comptes publics, années financières)



Source: Ministère des Finances, Le plan finacier, 1988

Ces mesures devaient permettre au gouvernement de réaliser des économies budgétaires de 1.5 milliard de dollars durant l'exercice financier 1985-86, et de 1.7 et 2.3 milliards de dollars durant les exercices financiers 1986-1987, 1987-1988.

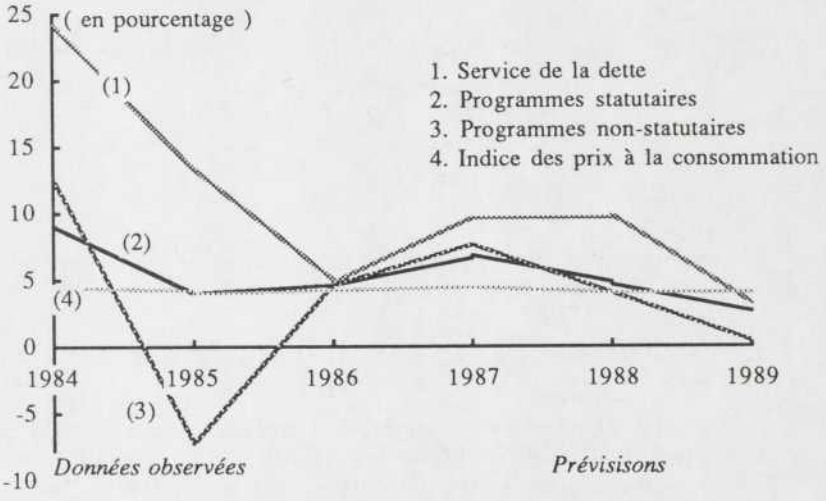
Les nouvelles compressions introduites dans les dépenses de programmes concernent essentiellement les subventions aux entreprises, les sociétés d'État et les programmes d'encouragement pétrolier. L'incidence des mesures est plus limitée que dans le cas des initiatives de gestion: .5, 1.5 et 1.9 milliards de dollars pour respectivement, chacun des trois exercices financiers 1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988.

Les nouvelles «initiatives de gestion» et les mesures de «rationalisation des programmes» le gouvernement ne fait que renforcer en poursuivant dans la même veine, les mesures de novembre 1984. Le troisième chapitre du plan de compression des dépenses du budget de mai 1985 est par contre plus nouveau, plus lourd de conséquences aussi. Il concerne les paiements de transfert aux particuliers et aux provinces.

Reprenant à son compte une initiative du gouvernement antérieur, le gouvernement conservateur va tenter de freiner la croissance des dépenses au titre des paiements de transfert: premièrement, en limitant le facteur d'indexation applicable aux allocations familiales et aux pensions de vieillesse

à la hausse de l'IPC diminuée de trois points; deuxièmement, en diminuant d'environ 3 milliards de dollars d'ici la fin de la décennie les transferts aux provinces au titre de la péréquation et du financement des programmes établis. Les mesures devaient entraîner en 1987-1988 des économies de l'ordre de 4 milliards de dollars et stabiliser la part des paiements de transfert dans les dépenses de programmes.

Graphique 2
Taux de variation des dépenses budgétaires, selon les comptes publics



Sources : Ministère des Finances, Le plan financier, 1988.

Le gouvernement dut reculer, on le sait, dans le cas des allocations familiales et des pensions de vieillesse. Dans le cas des paiements de transferts aux provinces, les nouvelles mesures sont venues s'ajouter aux mesures introduites par les ministres des Finances précédents, exerçant ainsi une pression supplémentaire sur l'équilibre des finances publiques provinciales.

Les tableaux 1 et 2 nous montrent l'incidence de ces mesures extrêmement restrictives sur les dépenses gouvernementales. Le taux de croissance annuelle des dépenses budgtétaires a été ramené de 13.0 à 1.8 pour cent entre les exercices financiers 1984-1985 et 1985-1986. Les dépenses de programmes ont baissé en valeur absolues de -1.1 pour cent. En termes réels les dépenses ont baissé de 2 pour cent environ; les dépenses de programmes, de plus de 5 pour cent (voir tableau 3).

Tableau 1
Variations des prévisions budgétaires: dépenses
(en milliards de dollars)

Budget de :	Février 1988*			Février 1987*		Février 1986*		Mai 1985		
	3	2	1	2	1	2	1	3	2	1
Années fiscales :	1989-90	1988-89	1987-88	1987-88	1986-87	1986-87	1985-86	1986-87	1986-85	1985-84
Niveau de statu quo	133	129.1	124.2	120	116.7	118.3	113.5			
								108.9	106.6	99.9
Mesures budgétaires affectant les dépenses	1.1	1.1	0.8	-0.6	0	-2.5	-1.2	-2.95	-1.7	0.04
Modifications budgétaires résultant de facteurs économiques:										
- service de la dette	1.4	2	0.7	-1.2	-0.1	-1.4	-3.86	-3.7	-0.6	-0.3
- programmes statutaires et programmes non-stat.	-0.6	0.1	-1	3.2	0.9	0.6	-0.14	0.9	0.4	0.087
- autres				0.4	-1.2	nd	nd	nd	nd	nd
Total des variations	1.9	3.2	1.1	2.7	-0.11		-1.2			
Prévisions de dépenses budgétaires	134.9	132.3	125.3	122.6	116.6	116.7	112.2	109.7	10.5.0	99.7

*Modifications comptables incluses

Sources: Canada, Ministère des Finances, Documents budgétaires et Le Plan financier, 1985, 1986, 1987 et 1988.

Tableau 2
Incidence des mesures budgétaires prises depuis novembre 1984 sur le déficit budgétaire
(effet cumulatif sur les dépenses)

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	1985-86 à 90-91
«Initiatives de gestion»	3,113	3,997	4,364	7,200	30,492
-compressions	1,847	1,847	2,247	3,463	14,400
-réduction des réserves	1,335	1,104	1,565	3,020	11,771
-autres					
Réduction de programmes	2,713	3,429	4,849	6,535	28,882
-énergie, mines et ressources	815	1,206	1,671	1,280	8,183
-expansion industrielle et régionale	379	280	341	350	2,050
-transport	346	360	662	787	3,603
-santé et bien-être social	30	292	522	1,652	4,815
-affaires extérieures	233	248	458	936	3.142
-emploi et immigration	372	232	294	1,780	
-secrétariat d'État	15	131	187	787	1,944
Réductions des dépenses directes	5,826	7,426	9,213	13,735	59,374
Effet indirect sur la source de la dette	260	1,018	2,024	6,736	18,729
Ensemble des réductions de dépenses	6,086	8,444	11,237	20,471	78,103

Source: Canada, ministère des Finances, *le Plan financier*, 1986, p. 30.

Le budget de février 1986

Le budget de 1986 devait constituer le début de la seconde étape de la stratégie financière du gouvernement conservateur et donner, suite à la publication du rapport du groupe Nielsen, le coup d'envoi du débat de fond sur l'État. Le recul du gouvernement sur la question de l'indexation allait être suivi de reculs beaucoup plus importants: sur la réévaluation des programmes entreprise par le groupe Nielsen, tout d'abord; sur la réforme fiscale, ensuite; sur la réforme de l'assurance-chômage, enfin. Les débats bien qu'ouverts auront très peu d'incidence sur les budgets de février 1986 et de mai 1987, deux budgets qui sur le plan de la gestion des dépenses peuvent être qualifiés de budget de la continuité plutôt que du changement

Comme on peut le constater d'après le tableau 4, les mesures introduites dans les budgets de février 1986 et de février 1987 sont d'une portée beaucoup plus limitée que celles de mai 1985 et de novembre 1984. Leur incidence sur le déficit budgétaire est également inférieure à celle obtenue par

la réduction du service de la dette. Elles sont cependant suffisamment importantes pour entraîner un nouveau fléchissement des dépenses gouvernementales et générer selon les prévisions du ministère des Finances, des économies de .7 et de 1.1 milliard de dollars durant l'exercice financier 1986-1987 et l'exercice suivant et des économies nettes de l'ordre de 7.2 milliards d'ici la fin de la décennie. Par contre, et c'est le second point qu'il faut noter à propos de ce budget, ces compressions budgétaires sont davantage dues à des nouvelles «initiatives de gestion» qu'à des réductions de programmes.

Tableau 3

Taux de variation annuels des dépenses budgétaires en pourcentage, 1984-85/1987-88
(Selon les comptes publics)

exercices financiers :	84-85	85-86	86-87[1]	87-88[1]	88-89[1]	89-90[1]
Dépenses budgétaires	13.0	1.8	4.6	7.7	5.5	2.0
Dépenses de programmes	10.5	-1.1	4.6	7.1	4.3	1.7
Service de la dette	24.2	13.3	4.8	9.6	9.7	3.1
Indice des prix à la consommation[2]	4.4	4.0	4.1	4.4	4.0	3.9
PIB en valeur[2]	9.8	7.6	6.4	8.4	6.2	6.6
PIB en volume[2]	6.3	4.3	3.3	3.8	2.8	3.0

(1) prévisions
(2) années civiles
Source: Ministère des Finances, *Revue économique trimestrielle*, juin 1987; *Le plan financier*, 1988 .

Les deux grandes mesures touchant aux dépenses dans le budget de février 1986 concernent en effet la provision gérée par le Conseil du trésor pour éventualités de fonctionnement et les frais généraux. La réserve subit une nouvelle réduction permanente. Cette mesure, ajoutée aux réductions antérieures de novembre 1984 et mai 1985, devrait générer des économies de 2.4 milliards de dollars d'ici 1990-1991. Quant aux dépenses des ministères, elles sont réduites d'un montant équivalent à 2 pour cent de l'ensemble des dépenses non statutaires, défense nationale et aide publique exclues.

Les mesures affectant les programmes sont plus limitées. Elles visent l'aide publique, la défense nationale et l'indexation des paiements de transfert. Dans ce dernier cas, quelques légères modifications introduites à l'indexation

des allocations familiales mais surtout il faut surtout noter la réduction de deux points du facteur d'indexation du Financement des programmes établis. Cette mesure ne manquera pas d'avoir une fois de plus de profondes répercussions sur les finances publiques des provinces.

Tableau 4

Incidence nette des mesures budgétaires discrétionnaires sur le déficit, 1985-1986 / 1990-1991

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	85-86/ 90-91 cumul.
Variation nette des recettes fiscales					
-novembre 1984 et mai 1985	.1	1.9	2.9	4.9	16.4
-février 1986	-	1.5	2.4	3.2	12.5
Total	.1	3.4	5.2	8.0	28.9
Variation nette des dépenses budgétaires					
-novembre 1984 et mai 1985	4.3	5.1	6.7	9.8	42.6
-février 1986	-	.7	1.0	2.2	7.2
Total	4.3	5.8	7.7	12.0	49.9
Réduction du service de la dette					
-novembre 1984 et mai 1985	.3	.9	1.7	5.3	15.2
-février 1986	-	.1	.3	1.4	3.5
Total	.3	1.0	2.0	6.7	18.7
Réduction du déficit	4.8	10.2	14.9	26.7	37.5

Source: Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, 1981, pp. 3 et 4.

Le budget de février 1987

Manifestement le plan de réduction des dépenses s'essouffle. Le rapport du groupe Nielsen n'a pas donné lieu à de grands chambardements dans les programmes et le rapport de la Commission Forget sur l'assurance-chômage, qui aurait dû faire passer les prestations annuelles de 8,970 milliards de dollars à 6,030, soit permettre de réaliser une économie annuelle de 2.88 milliards de dollars, a été «mis sur les tablettes»[12]. Ce budget témoigne de l'incapacité du gouvernement d'aller beaucoup plus loin dans les compressions budgétaires sans s'attaquer aux dépenses de programmes statutaires. Rappelons d'ailleurs ce que disait déjà à cet effet le président du Conseil du trésor Robert R. de Cotret, en novembre 1984.

> Les décisions de ne pas toucher pour le moment aux programmes sociaux, de permettre la tenue de consultation sur les décisions relatives à certaines dépenses économiques et d'exempter de toute réduction immédiate les programmes comportant des engagements juridiques avec les provinces ont restreint notre latitude d'entreprendre des réductions d'importance[13].

Le tableau 1 le confirme: les mesures prévues n'affecteront les dépenses que d'environ 600 millions de dollars durant l'exercice financier 1987-1988. Elles concernent la gestion de la trésorerie, la défense nationale et l'aide publique au développement.

Le budget de février 1988

Le budget de février 1988 marque un léger changement d'orientation du gouvernement. L'objectif de réduire le déficit budgétaire (par une réduction des dépenses de programme et une amélioration de l'efficience des services gouvernementaux) reste présent. Toutefois, hormis une réduction nouvelle de 300 millions de dollars par année applicable à partir de 1989-1990 aux dépenses non statutaires, à l'exception des dépenses relatives à la défense et à l'aide publique au développement, aucune mesure majeure de restriction budgétaire n'a été introduire dans ce budget. La conjoncture politique pré-électorale semble au contraire avoir incité le gouvernement canadien à utiliser la marge de manoeuvre supplémentaire que lui permet la bonne conjoncture (voir l'incidence des facteurs économiques sur les prévisions budgétaires au tableau 1) pour respecter les engagements pris dans les domaines des garderies, du développement régional et de la dépense nationale et introduire certaines

12. *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, novembre 1986, p. 210. Les économies réalisées sur les prestations, soit 32.1%, seraient dues en grande partie (31.0%) aux modifications apportées à la régionalisation du programme et pour une toute petite part (1.0%) aux modifications introduites dans l'annualisation.

13. Canada, Conseil du trésor, *Réévaluation des programmes et des déboursés gouvernementaux*, 1984. p. 6.

mesures incitatives en faveur de la recherche scientifique et des secteurs agricoles et énergétiques. Comme le montre le tableau 1, le signe positif des mesures budgétaires prises indiquerait au contraire que le budget de février 1988 est légèrement expansionniste, et non, comme les précédents, restrictif[14].

L'ensemble des mesures discrétionnaires devrait entraîner, selon les prévisions, une augmentation des dépenses, en 1988-1989, de 1.1 milliard de dollars par rapport aux prévisions de février 1987 et de 1.4 milliards de dollars par rapport aux prévisions de juin 1987 (Livre blanc sur la réforme fiscale). Les dépenses de programmes non statutaires devraient augmenter de 7.6 pour cent durant l'exercice financier de 1987-1988 et de 3.9 pour cent durant l'exercice financier de 1988-1989. Les dépenses de programmes statutaires devraient augmenter de 6.7 et de 4.6 pour cent, respectivement, durant ces deux exercices financiers.

La plus grande part de l'augmentation des dépenses est attribuable au Programme spécial mis en place en 1985 par le gouvernement canadien pour compenser en partie la chute des prix des céréales, attribuable, selon les mots du ministre des Finances, «à une guerre persistante de subventions à l'exportation entre les États-Unis et la Communauté économique européenne, ainsi qu'à l'absence de règles internationales efficaces régissant les subventions agricoles»[15]. Les nouvelles mesures prises en décembre 1987 dans le cadre de ce programme devraient entraîner des déboursés supplémentaires de 800 millions de dollars pendant l'exercice financier de 1987-1988, qui viendront s'ajouter aux 700 millions de dollars déjà prévus en 1986. Du côté des dépenses de programmes statutaires, la plus grande part des augmentations est attribuable aux paiements associés au Programme de stabilisation des grains de l'Ouest et à la Loi sur le transport des grains de l'Ouest[16] entre 1984-1985 et 1989-1990. Le graphique 2 montre clairement le léger changement d'orientation dans la stratégie financière du gouvernement à l'égard des dépenses publiques durant l'exercice financier 1987-1988. Le graphique 3 retrace, quant à lui, l'évolution des dépenses au titre des principaux programmes statutaires.

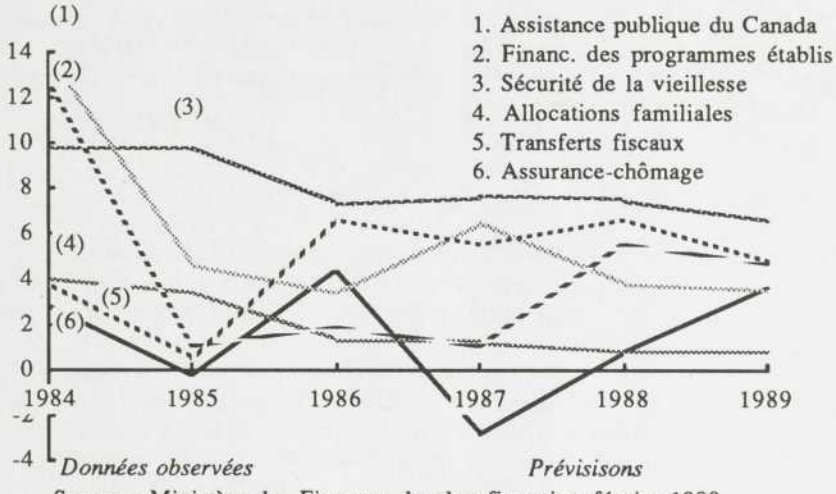
Le graphique 3 permet de dresser trois constats: premièrement, les facteurs économiques ont eu une incidence favorable sur l'évolution des dépenses au titre de l'assurance-chômage et de l'assistance publique; deuxièmement, la croissance des dépenses au titre des allocations familiales et du financement des programmes établis a été ramené en deçà du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation; troisièmement, la croissance des dépenses au titre de la sécurité de la vieillesse reste supérieure à la croissance économique en termes réels.

14. Plusieurs observateurs n'ont pas manqué de souligner le caractère paradoxal de ces mesures puisque le gouvernement n'a pas cherché à profiter de la conjoncture économique favorable pour réduire davantage le déficit.

15. Canada, Ministère des Finances, *Le discours du budget*, février 1988, p. 12.

16. Les dépenses au titre "autres" programmes statutaires augmenteront de 34.2 pour cent en 1987-1988 en comparaison de 6.7 pour cent pour l'ensemble des programmes statutaires.

Graphique 3
Dépenses budgétaires par grands programmes statutaires, selon les comptes publics, variations en pourcentage



Sources: Ministère des Finances, le plan financier, février 1988

Le plan des recettes fiscales

Aux États-Unis, les changements apportés à la fiscalité des entreprises et des particuliers en 1981 ont été l'une des pièces centrales de la politique économique de l'administration Reagan durant son premier mandat[17]. Selon les préceptes de la théorie de l'offre l'allégement de la charge fiscale devait stimuler l'investissement et l'offre de travail et donner une vigoureuse impulsion à la croissance en augmentant le revenu disponible des facteurs de production. Les recettes fiscales générées par celles-ci devaient compenser le manque à gagner fiscal. La réforme fiscale de 1986 était plus ambitieuse encore: simplifier le système d'imposition en limitant le taux maximum d'imposition des particuliers à 35 pour cent et en éliminant nombre d'abris fiscaux (dépenses fiscales)[18].

Au Canada, la politique fiscale n'a pas été aussi unidirectionnelle. Les préoccupation financières, plus présentes, ont contraint le gouvernement conservateur à des arbitrages entre les mesures susceptibles de stimuler

17. Voir à ce sujet Christian Deblock, Alain Dufour et Vincent van Schendel, «La reaganomique», *Interventions économiques*, n° 8, 1982.

18. Pierre Beaulne, «La dynamique des régimes fiscaux», États-Unis, Canada, Québec, *Interventions économiques*, hiver 1987, n° 17, p. 109-116.

l'investissement et de «récompenser l'effort» et les mesures susceptibles de réduire le déficit budgétaire. La politique fiscale canadienne est aussi beaucoup plus hésitante, partagée qu'elle est entre, d'un côté, le souci d'encourager par une réduction des taux d'imposition des revenus des sociétés et par certains avantages fiscaux, «l'esprit d'entreprise et de risque» et de l'autre, le souci de procéder à certains réajustements dans la fiscalité indirecte et les dépenses fiscales aux fins d'équilibre des finances publiques. Mais surtout peut-être, elle n'a pas été animée avec autant de force qu'aux États-Unis par cet état d'esprit néo-libéral favorable aux classe moyennes et supérieures. La réforme fiscale maintes fois annoncée, maintes fois reportée, sera finalement présentée sous la forme d'un Livre blanc en juin 1987.

Le budget de mai 1985

Les mesures touchant la fiscalité introduites dans le budget de mai 1985 ont été nombreuses et d'importance. Elles affectent les trois grands champs de la fiscalité, soit la fiscalité directe des particuliers, la fiscalité directe des sociétés et la fiscalité indirecte.

Plusieurs mesures allègent dans ce budget la fiscalité des particuliers. Signalons notamment l'exonération cumulative des gains en capital à concurrence de 500,000.00 dollars sur la durée de vie du contribuable et les modifications apportées au crédit d'impôt pour enfants, au plafond de cotisation de retraite et aux déductions pour invalidité. L'exonération des gains en capital est une mesure majeure. A elle seule elle devrait entraîner un manque à gagner pour l'État de l'ordre de 550 millions et de 700 millions de dollars durant les années civiles 1985 et 1986. Cette mesure, bien accueillie par les milieux d'affaires, se trouve toutefois largement compensée par l'introduction d'une surtaxe temporaire sur les hauts revenus, une modification du facteur d'indexation des exemptions personnelles et des tranches d'imposition[19] et, l'élimination du dégrèvement fiscal[20] et des déductions au titre de Régime enregistré d'épargne-logement (REEL).

Selon les estimations du ministre des Finances l'ensemble des principales mesures touchant l'impôt des particuliers devrait entraîner une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 390 millions de dollars en 1985, mais, par contre, une augmentation de l'ordre de 910 millions de dollars en 1986[21].

Le principe de la surtaxe temporaire a aussi été appliqué aux sociétés. Dans leur cas, la surtaxe est de 5 pour cent. En sont toutefois exonérées les petites entreprises. L'élément le plus important de ce budget en matière de fiscalité des sociétés concerne la fiscalité de l'énergie. Les modifications apportées sont ici majeures: élimination de la taxe sur les recettes pétrolières

19. L'indexation sera dorénavant calculée sur la hausse annuelle de l'IPC diminuée de 3%.

20. $100. en 1985 et $50. en 1986.

21. Canada, Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, 1986.

et gazières, exemption de la taxe sur les recettes de la production nouvelle, compensation de cette taxe par des déductions inutilisées de frais d'exploration et d'aménagement, abrogation du prélèvement spécial de canadianisation, etc... Globalement les mesures concernant le secteur pétrolier et gazier devaient entraîner, selon les prévisions budgétaires, une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 700 millions de dollars en 1985 et de 2 milliards de dollars en 1986.

À la vue de ces mesures on peut considérer que la promesse faite par le gouvernement d'encourager l'initiative privée et d'alléger la fiscalité du secteur énergétique a été tenue. Le manque à gagner généré par ces mesures a toutefois été compensé en partie, comme nous l'avons vu, par un relèvement de la fiscalité des particuliers, et, surtout, par un déplacement de la charge fiscale vers l'impôt indirect.

Outre le relèvement traditionnel des droits d'assise sur l'alcool, le tabac et les cigarettes, il faut signaler comme mesures importantes, le relèvement de un point de la taxe de vente, l'extension de la taxe de vente et l'imposition d'une taxe de vente sur les carburants. Ces mesures devraient entraîner des recettes supplémentaires de l'ordre de 460 millions et 2.6 milliards de dollars en 1985 et 1986, respectivement.

Les budgets de février 1986 et de février 1987

Comme dans le budget antérieur, les mesures introduites dans le budget de février 1986 visent deux objectifs: transférer au contribuable et au consommateur une partie de la charge de la dette et réduire le fardeau fiscal du secteur privé.

Deux mesures affectent directement les canadiens dans ce budget: la surtaxe de trois pour cent de l'impôt fédéral de base et la majoration de un point de la taxe fédérale de vente. Ces deux mesures devraient entraîner des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 560 millions, pour la première, et d'un peu plus d'un milliard de dollars, pour la seconde, durant l'exercice financer 1986-1987 et de l'ordre de 815 millions et de un milliard de dollars, respectivement pour chacune des deux mesures, durant l'exercice suivant.

Les sociétés, de leur côté, se sont vues imposer une surtaxe de 3% de l'impôt sur les bénéfices à compter du premier janvier 1987. Son incidence reste cependant limitée: 420 millions de dollars de recette supplémentaire en 1987-1988. Cet effort accru demandé aux entreprises a cependant une contrepartie: l'annonce d'une réduction des taux d'imposition des bénéfices des sociétés.

Les taux d'imposition des revenus des entreprises seront en effet graduellement abaissés sur une période de trois ans à compter du 19 juillet 1987[22]. Le taux de base devrait être ramené en 1989 de 36 à 33 pour cent. Les sociétés manufacturières et les petites entreprises continueront de bénéficier

22. Notons qu'il s'agit d'un nouveau «cadeau» aux entreprises.

Tableau 5
Variations des prévisions budgétaires: recettes
(en milliards de dollars

Budget de :	Février 1988*			Février 1987*		Février 1986*		Mai 1985**		
	3	2	1	2	1	2	1	3	2	1
Années fiscales :	1989-90	1988-89	1987-88	1987-88	1986-87	1986-87	1985-86	1986-87	1986-85	1985-84
Niveau de statu quo	104.4	100.2	94.9	94.1	87.3	77.2	71.3	74.6	69.5	65.4
Mesures budgétaires affectant les recettes	-0.5	0.08	0	1.3	-0.3	1.8	0	*** 2.9	*** 1.5	*** -0.04
Modifications budgétaires résultant de facteurs économiques:										
- fiscalité des particuliers	1	1.2	0.3	-0.4	0.01	1.4	0.5	-0.5	-0.3	-0.3
- fiscalité des societés	1.2	0.9	1.2	-2.3	-2.3	-0.8	-0.6	0.2	-0.4	-1.1
-fiscalité indirecte	0.4	0.3	-0.01	0.4	0.4	0.3	0.5	0.4	0.6	0.05
- autres	0.6	0.6	-0.54	0.2	-0.5	0.8	-1.7	-0.4	0.3	-0.4
Total des variations	1.9	3.1	1.2	-0.8	-2.6	0.02	-1.4	2.3	1.7	-1.6
Prévisions des recettes budgétaires	106.3	103.3	96.1	93.2	84.7	87.3	78	76.9	71.2	63.8

* Modifications comptables incluses
** Budget de statu quo, novembre 1984;
*** Mesures de novembre 1984 et de mai 1985
Sources: Canada, Ministère des Finances, Documents budgétaires et Le Plan financier, 1985, 1986, 1987 et 1988.

d'un régime plus favorable, les taux d'imposition passeront pour les premières de 30 à 26 pour cent et pour les secondes, de 15 à 13 pour cent d'ici 1989.

Dans l'ensemble, le budget de février 1986 est, comme le précédent, restrictif. Comme l'indique le tableau 5, l'incidence prévue des mesures fiscales sur les recettes devrait être de l'ordre de + 1.8 milliard de dollars.

La réforme fiscale ayant été de nouveau reportée, le budget de février 1987 apporte peu de modifications au régime fiscal. Il y a donc peu de choses à dire sur ce budget. Les seuls changements notables ont trait à la retenue à la source dont la remise accélérée (2 fois par mois dans le cas des entreprises) devrait permettre au gouvernement fédéral de profiter durant l'exercice 1987-1988 d'environ 1.2 milliard de dollars (effet non répétitif) et la majoration de la taxe d'assise sur les carburants à moteur (voir tableau 8).

Le livre blanc sur la réforme fiscale et le budget de février 1988

C'est le 18 juin 1987 que le livre blanc sur la réforme fiscale sera enfin déposé devant le Parlement par le ministre des Finances, Michael Wilson. Ce document propose une réforme en profondeur de la fiscalité canadienne en deux temps. Tout d'abord, une série de modifications immédiates seront apportées aux régimes d'impôt sur les revenus des particuliers et des sociétés à partir du premier janvier 1988 Puis, dans une deuxième étape, qui reste encore floue en raison des incertitudes entourant la formule même de remplacement, un nouveau régime de taxation indirect devrait venir se substituer au système actuel de la taxe de vente.

Les modifications que le ministre des Finances souhaite introduire au régime fiscal des particuliers et des sociétés sont de deux ordres: réduction des taux d'imposition et simplification des tables fiscales, d'une part; élimination d'un certain nombre d'échappatoires fiscaux et conversion de plusieurs exemptions et déductions fiscales en crédits d'impôt, d'autre part.

Trois grands changements sont apportés au régime d'imposition des revenus des particuliers. Le premier changement a trait à la structure des taux d'imposition.

Comme l'indique le tableau 6, le nombre de paliers d'imposition est ramené de dix à trois et les taux d'imposition sont réduits. Le taux maximum d'imposition est ramené de 34 à 29 pour cent. Le second changement porte sur les exemptions fiscales. Plusieurs déductions, notamment celles relatives aux frais généraux (repas, représentation, automobile, bureau à domicile, etc.) sont abolies tandis que les grandes catégories et exemptions (de base, de personnes à charge, de personnes mariées, de personnes âgées, d'invalidité, etc.) et de déductions (frais de scolarité, frais médicaux, dons de charité, etc.) personnelles sont converties en crédits d'impôt. Ces mesures ont pour effet à la fois d'élargir l'assiette fiscale et de corriger certaines iniquités propres au système des dépenses fiscales. Le troisième changement, plus mineur, est apporté au régime des gains en capital et des revenus de placement dans le but de réduire les exonérations et d'élargir l'assiette fiscale.

Tableau 6

Taux d'imposition des revenus des particuliers
(par tranche de revenu imposable)

Avant la réforme	*Taux d'imposition*	*Après la réforme*	*Taux d'imposition*
1318 au moins	6		
1319—2668	16		
2639—5278	17		
5279—7917	18		
7918—13196	19		
13197—18475	20		
18476—23754	23		
23754—36951	25	27500 ou moins	17
36952—63346	30	27501 - 55000	26
63347 et plus	34	55000 et plus	29

Sources: Canada, Ministère des Finances, *Livre blanc, Réforme de l'impôt direct*, juin 1987.

Tableau 7

Nouveaux taux d'imposition des revenus des sociétés
(en pour cent)

	Entreprises générales	Fabrication	Petites entreprises
Taux actuels	36	30	15 ou 10**
1988*	28	26	12
1989*	28	25	12
1990*	28	24	12
1991*	28	23	12

* au premier juillet
** entreprises générales: 15 pour cent; fabrication: 10 pour cent
Sources: Canada, Ministère des Finances, *Livre blanc, Réforme de l'impôt direct*, juin 1987.

Tableau 8

Incidence financière de la réforme fiscale
(milliards de dollars)

Réforme de la fiscalité directe	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Modification des taux d'imposition et du régime d'exemption				
Impôt direct des particuliers	-2.2	-5.9	-4.6	-4.9
Impôt direct des sociétés	-0.6	-1.5	-1.6	-1.7
(sous-total partiel)	-2.8	.7.4	-6.2	-6.6
Élargissement de l'assiette fiscale				
Impôt direct des particuliers	0.5	2.1	2.3	2.5
Impôt direct des sociétés	1.2	2.2	2.8	3.2
(sous-total partiel)	1.7	4.3	5.1	5.7
Sous-total	-1.1	-3.1	-1.1	-0.9
Changements apportés à la taxe de vente	+1.1	1.2	1.2	1.3
Effets des mesures d'accélération des rentrées fiscales	1.6	1.1	-0-	-0-
Incidence nette de la réforme fiscale	-1.6	-0.7	+0.1	0.4

Sources: Canada, Ministère des Finances, *La réforme fiscale 1987*, juin 1987, p. 79.

Trois grands changements ont aussi été apportés au régime fiscal des sociétés: les taux d'imposition sont, conformément aux énoncés d'intention et aux mesures déjà prises, réduits (voir tableau 7), les écarts de taux d'imposition entre les secteurs sont légèrement atténués et le régime des déductions, particulièrement au titre de l'amortissement, de l'extraction et des gains en capital, est modifié. Ces réformes devraient permettre de rendre le système d'imposition des bénéfices des sociétés légèrement plus compétitif par rapport au système américain[23].

Selon les prévisions du ministère des Finances, les réformes introduites au régime d'imposition sur le revenu des particuliers et des sociétés devraient entraîner pour les quatre exercices financiers finissant en 1991-92 une diminution totale nette du produit de l'impôt d'environ 6,5 milliards de dollars. Ce qu'il faut surtout noter c'est, d'une part, que les réductions des taux

23. **Comparaison des taux statutaires d'impôt des sociétés au Canada et aux États-Unis**

	Canada (fédéral et provincial)	États-Unis (fédéral et états)
1986	50	50
1987	49	45
1988	48	39
1989	47	39

Source: Canada, Ministère des Finances, *La réforme fiscale*, *op. cit.*

d'imposition sont partiellement compensées par un élargissement de l'assiette fiscale, et d'autre part que l'augmentation du fardeau fiscal global des sociétés vient atténuer l'effet des réductions accordées aux particuliers sur les recettes totales.

La deuxième étape de la réforme fiscale devrait porter sur le régime de la taxe de vente à qui il est reproché d'avoir une assiette fiscale trop étroite et d'entraîner des distorsions importantes tant sur les réseaux de production et de distribution que sur les choix des consommateurs. L'objectif du gouvernement serait dans ces conditions de remplacer la taxe de vente par une "taxe de vente multi-stades" dont l'assiette serait étendue au niveau du détail. Son principe d'établissement serait analogue à celui de la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Deux options ont été retenues par le ministre des Finances. La première option serait celle d'une taxe de vente nationale multi-stades qui viendrait remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente et les taxes provinciales sur les ventes au détail. La seconde option serait celle d'une taxe qui ne s'appliquerait qu'au niveau fédéral. Dans ce cas, deux systèmes seraient envisageables: une taxe fédérale sur les biens et services à taux unique ou une taxe fédérale à la valeur ajoutée.

Le gouvernement attend les résultats des consultations avec les Provinces et des travaux préparatoires pour passer à cette deuxième étape de la réforme fiscale. Sa grande préoccupation jusqu'ici semble avoir été d'élargir l'assiette fiscale de la taxe de vente et d'accélérer les versements de la taxe de vente. Ces mesures prises dans la foulée des budgets antérieurs devraient contribuer, ainsi que le montre le tableau 8, à réduire l'effet négatif des réformes apportées à la fiscalité directe sur le déficit budgétaire.

Les réformes proposées au système fiscal canadien par le Livre blanc restent timides. Ceci s'explique peut-être par cet équilibre que le ministre des Finances a cherché à réaliser entre les objectifs d'équité, de compétitivité, de simplicité, de cohérence et de fiabilité[24]. Dans le court terme, il semble cependant que le gouvernement a surtout cherché à remplir son engagement de réduire le fardeau fiscal des Canadiens sans pour autant obérer sa stratégie financière. Le budget de février 1988 viendra confirmer ce choix.

Le tableau 9 donne les projections des recettes présentées dans ce budget.Il permet de voir l'incidence que, par delà la conjoncture favorable, les mesures présentées dans le Livre blanc de juin 1987 devraient avoir sur les recettes fiscales des prochains exercices financiers.

24. Canada, Ministère des Finances, *Livre blanc, Réforme fiscale*, 1987, *op. cit.*, p. 6.

Tableau 9

Projections des recettes budgétaires: Taux de variation annuels
(en pourcentage)

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
Régime fiscal des particuliers	14.8	16.4	3.0	4.8
Régime fiscal des sociétés	7.3	15.3	5.3	12.5
Taxes et droits de vente	7.8	5.1	21.6	-0.2
Total des recettes budgétaires	11.7	12.0	7.6	2.9

Source: Canada, ministère des Finances, *Le plan financier*, 1988.

RÉSULTATS ET PERSPECTIVES

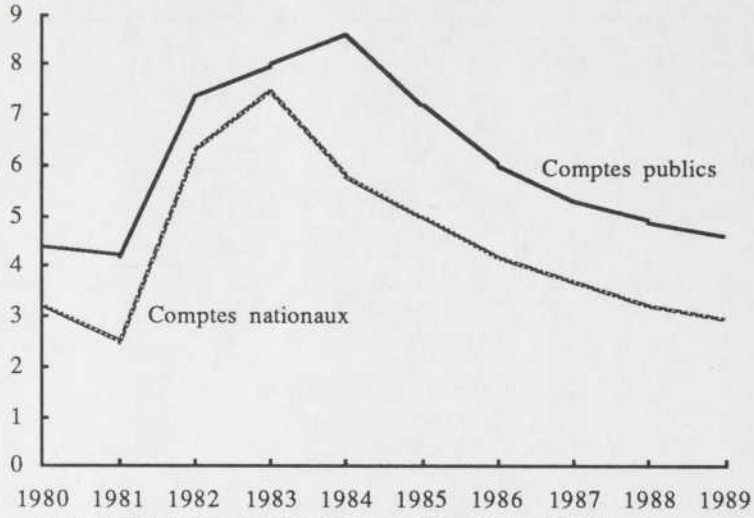
Rappelons qu'en s'attaquant du déficit budgétaire, le gouvernement conservateur poursuit deux objectifs. À moyen terme, il s'agit essentiellement, de stabiliser d'ici la fin de la décennie la croissance de la dette publique et de rétablir la situation financière de l'État. À plus long terme, l'objectif est beaucoup plus ambitieux: il s'agit de redéfinir le rôle de l'État et d'en réduire le poids dans l'économie. Si la réduction du déficit constitue le moyen pour atteindre l'objectif visé de stabiliser la croissance de la dette publique, tout indique que le moyen est plutôt devenu une fin en soi et que l'on ne soit pas encore vraiment passé, sauf dans le domaine économique, au stade des réformes en profondeur.

Le déficit budgétaire et la dette publique

Conformément aux objectifs du plan de redressement financier de novembre 1984, le déficit budgétaire a été réduit de manière appréciable. Les besoins financiers de l'État ont aussi été considérablement réduits. Quant à la dette publique, le ralentissement très marqué de son taux de croissance permet de penser que, *toutes choses étant égales par ailleurs*, l'objectif visé de ramener celui-ci en deçà du taux de croissance de l'économie (PNB) pourrait être atteint au début des années quatre-vingt-dix[25]. Voyons de plus près les résultats obtenus.

25. Voir à ce sujet, Canada, Ministère des Finances, (1987), *Un programme de renouveau économique: principes et progrès*, 1987 et *Le Plan financier*, 1988.

Graphique 4
Solde budgétaire du gouvernement fédéral, 1980-89, en pourcentage du PIB



Source: Ministère des Finances, Le plan financier,1988.

Le déficit budgétaire a été ramené, de 38.3 milliards de dollars qu'il était lors de l'exercice financier 1984-1985, à 30.6 milliards de dollars en 1986-87). Selon les prévisions il devrait être de 29.3 milliards en 1987-1988 et continuer de diminuer pour atteindre 19.5 milliards de dollars en 1992-93.

En pourcentage du PIB (voir graphique 4), le solde budgétaire a été ramené de 8.6 à 6.0 pour cent, selon les comptes publics, et de 7.5 à 5 pour cent, selon les comptes nationaux, entre 1984-85 et 1986-87. Les projections du ministère des Finances indiquent que celui-ci devrait représenter en 1989-90, 4.6 pour cent du PIB, selon les comptes publics et 3.2 pour cent, selon les comptes nationaux.

Autre signe de satisfaction sans doute pour le ministre des Finances, le déficit budgétaire qui était, en proportion du PNB, beaucoup plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, a été ramené à des niveaux sensiblement comparables. Sur la base des comptes nationaux, le déficit budgétaire du gouvernement fédéral est tombé de 6.8 à 4.3 pour cent du PNB entre 1985 et 1987. Durant la même période, le déficit budgétaire de l'administration centrale est passé, aux États-Unis, de 4.9 à 3.4 pour cent[26]. Selon les projections, il devrait être, en 1989, respectivement, de 3.6 et de 3.1 pour cent au Canada et aux États-Unis. Une

26. Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1987; Canada, ministère des Finances, *Le plan financier*, 1988.

comparaison plus fine à partir des comptes publics intégrés[27], révèle que les besoins financiers du gouvernement fédéral sont passés, en pourcentage du PIB, de 6.7 à 3.8 pour cent entre 1984-85 et 1987-88 tandis que le déficit budgétaire unifié total du gouvernement américain est passé durant la même période de 4.9 à 3.5 pour cent (voir graphique 5).

Les données pour l'ensemble des administrations publiques au Canada indiquent que le déficit budgétaire est tombé, selon les comptes nationaux, de 7.0 à 5.5 pour cent (en pourcentage du PIB) entre 1985 et 1986. Le résultat est surtout attribuable aux efforts du gouvernement fédéral puisque, si le déficit budgétaire de ce dernier est passé de 6.7 à 4.9 pour cent, celui des autres administrations publiques a légèrement augmenté pour passer de 1.0 à 1.2 pour cent[28].

La croissance de la dette publique n'a pas encore été stabilisée. Le rapport de la dette publique fédérale au PIB continue de croître, passant de 44.7 à 51.8 pour cent entre les exercices financiers 1984-85 et 1986-87. Le rythme de croissance de la dette publique a cependant été considérablement ralenti comme le montre le tableau 10. Le rapport de la dette publique nette au PIB devrait être stabilisé d'ici 1990-91 et diminuer pour la première fois en 1991-92 (voir graphique 6).

Tableau 10

Taux de variation annuel de la dette publique nette
(en pourcentage, selon les comptes publics)

Années	Taux
1983-84	25.2
1984-85	23.8
1985-86	17.3
1986-87	13.1
1987-88*	11.1
1988-89*	9.9
1989-90*	8.9

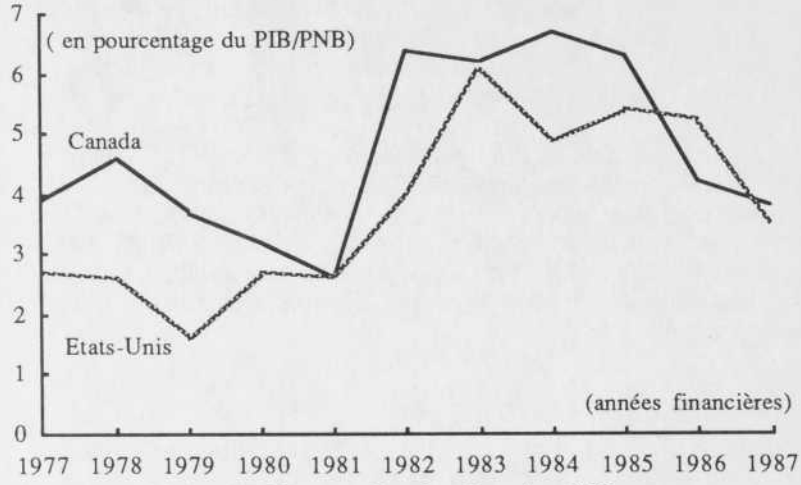
* Projections

Source: Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, 1988.

27. Voir à ce sujet, Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, 1988, p. 74-75.

28. Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, (13-001).

Graphique 5
Comparaison des besoins financiers du gouvernement du Canada et du déficit budgétaire unifié du gouvernement américain, 1977-1988.



Source: ministère des Finances, Le plan financier 1988.

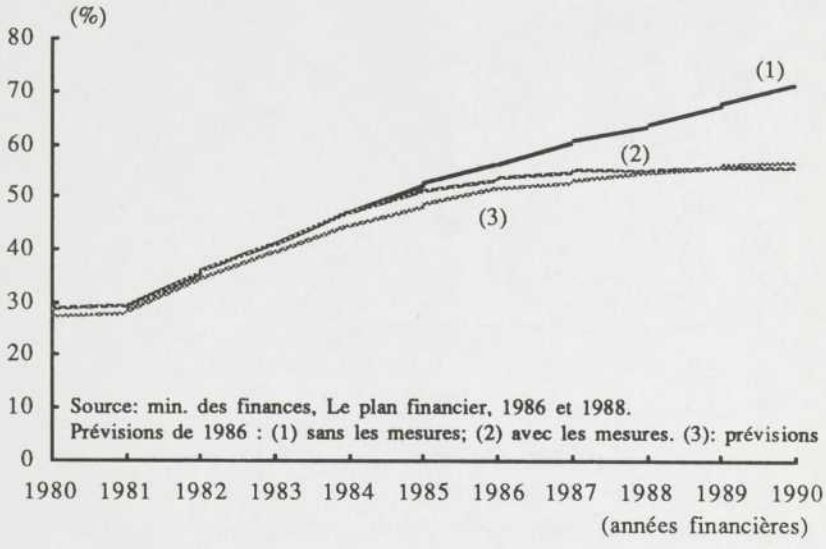
Ajoutons, enfin, pour compléter ce tour d'horizon que le gouvernement est parvenu à desserrer quelque peu les pressions que pouvait exercer la gestion de la dette publique sur l'équilibre des marchés financiers et sur celui des finances publiques. Ainsi, selon les données de la comptabilité nationale la part de l'ensemble des administrations publiques dans l'épargne totale est-elle tombée à 15.3 pour cent après avoir atteint un niveau fort élevé de 24 pour cent, environ, en 1983[29].

29. **Part des administrations publiques dans l'épargne totale* (en pourcentage)**

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1.5	19.7	24.0	22.2	22.9	18.0	15.3**

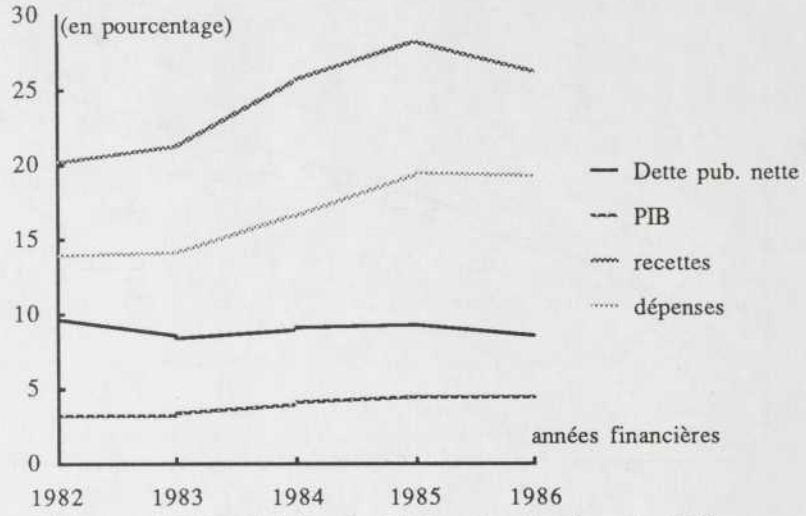
* (Épargne nette des administrations publiques)/(Épargne brute totale + Épargne nette des administrations publiques).
** Estimations provisioires.
Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, 13-001.

Graphique 6
Dette publique nette en pourcentage du PIB, gouvernement fédéral, 1980-1990, comptes publics.



Le rapport du service net de la dette publique indicateur de la contrainte financière pour le gouvernement, qu'il soit ramené à la dette publique totale, au PIB, aux recettes budgétaires ou aux dépenses budgétaires, a pour la première fois diminué au cours de l'exercice financier 1986-87. Ce retournement de tendance devrait se poursuivre, selon les prévisions, durant les prochains exercices financiers comme le montre le graphique 7.

Graphique 7
Importance relative du service net de la dette publique, selon les comptes publics.



Sources: Canada, Ministère des Finances, le plan financier 1988.

Une première évaluation

Au vu des résultats obtenus, on peut conclure que le gouvernement du Parti conservateur est parvenu à réaliser avec un certain succès les objectifs qu'il s'est donné jusqu'ici dans sa stratégie financière à moyen terme. Celui-ci a, sans aucun doute, profité d'une conjoncture économique favorable: la croissance économique, stimulée par les bons résultats du commerce extérieur et la forte demande dans le secteur de la construction résidentielle, a été de 1984 à 1988 beaucoup plus vigoureuse et plus forte que prévue. Le gouvernement a aussi pu profiter de la stabilité étonnante manifestée par les taux d'intérêt sur les marchés financiers, voire leur légère décroissance depuis 1984, de la diminution puis de la stabilisation de l'indice des prix à la consommation, et de la lente réévaluation du dollar canadien par rapport au

dollar américain[30]. Cette conjoncture favorable a manifestement eu des effets heureux sur le déficit budgétaire et permis au gouvernement de reporter à plus tard les grandes réformes que laissait envisager l'énoncé de politique économique de novembre 1984.

Ceci n'enlève cependant rien au fait que ses efforts pour réduire le déficit ont été constants et que, depuis 1984, la politique budgétaire a été résolument restrictive, à l'exception du dernier budget. Entre 1984-85 et 1989-90, le solde budgétaire structurel tel que calculé par le ministère des Finances, a baissé de 2.9 points du PIB et, comme le déficit budgétaire réel a baissé de 4.1 points durant cette période, on peut considérer que 70 pour cent environ de cette chute est attribuable aux mesures structurelles qui ont été prises[31]. Malgré ces "bons" résultats il faut toutefois faire quelques remarques.

Tout d'abord, il faut constater que les résultats obtenus restent en deçà des prévisions de novembre 1984 et qu'en conséquence la stratégie de stabilisation de la dette publique commence à accuser un certain retard sur l'échéancier prévu.

En effet, rappellons que, selon l'énoncé de politique économique de novembre 1984 et les prévisions révisées à la hausse du budget de février 1986, l'objectif était de stabiliser la croissance de la dette publique d'ici l'exercice financier de 1990-91. Le budget de février 1988 a désormais reporté cet objectif entre les prévisions et les chiffres réels, à 1990. Le graphique 8, où se trouvent reportées les projections et les données observées des besoins financiers selon le budget de février 1986 et selon celui de février 1988, permet de bien voir le retard pris. C'est à partir de l'exercice financier 1987-88 que s'observe le ralentissement dans la réduction des besoins financiers du gouvernement. Le retard est d'autant plus notable que les facteurs économiques ont permis au gouvernement de réduire le déficit et les besoins financiers durant la première moitié de son mandat davantage que le laissaient prévoir les projections de novembre 1984 et de mai 1985.

30

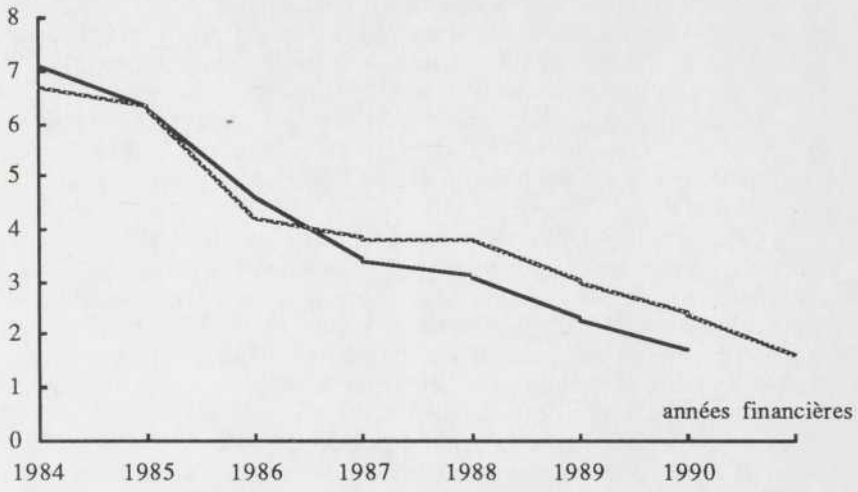
Évolution des taux d'intérêt, du taux de change et des prix
(taux de variation annuel)

	1982	1983	1984	1985	1986
Taux d'intérêt à court terme	14.5	9.45	11.2	9.6	9.2
Taux d'intérêt à long terme	14.2	11.8	12.8	11.0	9.5
Taux de change/ dollar EU	1.23	1.23	1.30	1.37	1.39
Indice des prix	10.8	5.8	4.3	4.0	4.2

Source: Canada, Ministère des Finances, *Revue économique trimestrielle, Tableaux de référence annuels*, juin 1987.

31. Source, Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier* 1988, *op. cit.* Rappelons encore une fois que ces calculs ne sont approximatifs et que la méthode du ministère des Finances ne tient que partiellement compte des changements de tendance de la croissance économique.

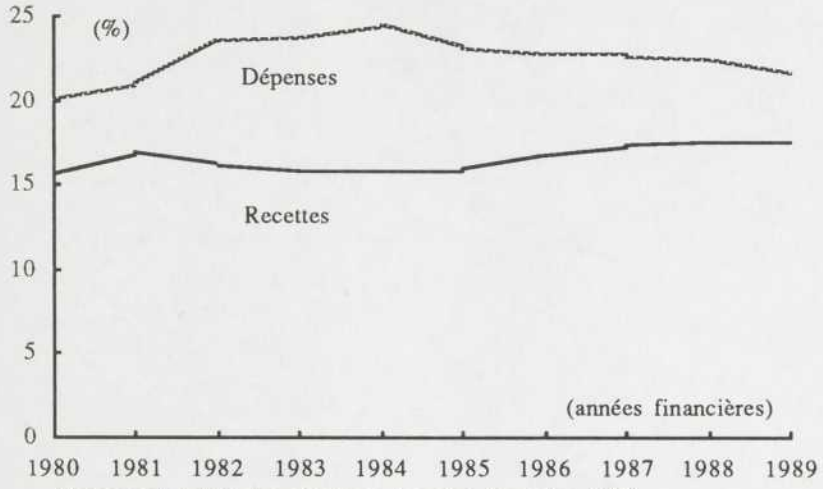
Graphique 8
Projections et données observées des besoins financiers du gouvernement fédéral, en pourcentage du PIB



Sources : Canada, ministère des Finances, Le plan financier, 1986 et 1988.

Nous avons parlé plus haut d'un certain piétinement dans la stratégie de réduction des dépenses publiques à partir de 1986, voire l'apparition avec le budget de 1988 de mesures expansionnistes. Les facteurs politiques ont manifestement eu une incidence sur l'évolution de la stratégie financière du gouvernement. Toutefois, il semble aussi que la conjoncture économique n'a pas non plus produit sur l'évolution du déficit budgétaire tous les effets auxquels on aurait pu s'attendre. Le problème semble être particulièrement venu des recettes fiscales que les premières projections ont eu tendance à surestimer. Des corrections ont par la suite été apportées pour accroître les recettes mais il semble, à la vue des tableaux 1 et 5, que les facteurs économiques n'ont pas, du moins jusqu'en 1986 pour les dépenses et jusqu'en 1987 pour les recettes, produit tous les effets attendus.

Graphique 9
Recettes et dépenses du gouvernement fédéral, en pourcentage du PIB,1980-1989, comptes publics



Source: ministère des Finances, Le plan financier, 1988

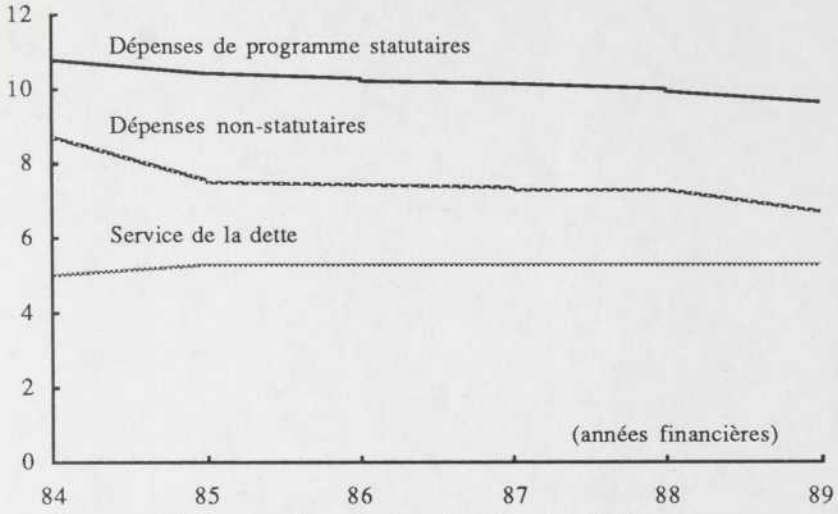
Notre seconde remarque porte sur l'origine de la réduction du déficit budgétaire.

Le gouvernement se targue d'être parvenu à réduire le déficit budgétaire surtout en réduisant les dépenses et en améliorant la gestion. La contribution des dépenses à la croissance du déficit en pourcentage du PIB a été de 77 pour cent de 1981-82 à 1984-85. Selon ses estimations, la contribution des dépenses à la réduction de celui-ci devrait être de l'ordre de 84 pour cent entre 1984-85 et 1992-93.

L'effet des compressions budgétaires est indéniable, particulièrement durant la première moitié du mandat. Ainsi, le taux de croissance des dépenses budgétaires a-t-il été abaissé de 13 pour cent à 1.8 pour cent par année entre les exercices financiers 1984-85 et 1985-86, et celui des dépenses de programmes, de 10.5 pour cent par année à 1.1 pour cent .

Il faut cependant noter que les projections du gouvernement sur la contribution respective des dépenses et des recettes à la réduction du déficit budgétaire portent sur une période longue qui va de 1984-85 à 1992-93. Si nous réduisons l'horizon à 1988-89, force est de constater que les résultats ne sont pas aussi favorables que ne le laisse entendre le ministre des Finances. C'est ce que montre très bien le tableau 11 où nous avons découpé en trois tranches la période 1984-85 — 1992-93.

Graphique 10
Dépenses budgétaires en pourcentage du PIB, données observées et prévisions, 1984-90

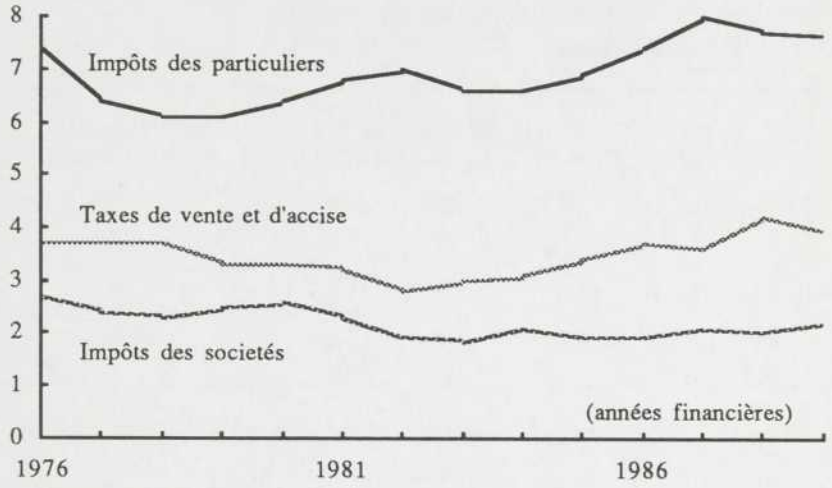


Source: ministère des Finances, Le plan financier, 1988

La contribution des dépenses à la réduction du déficit budgétaire est surtout importante pendant la première et la dernière tranche de la période considérée. Ceci s'explique, pour la première tranche, par l'incidence des compressions budgétaires prises dans les premiers temps du mandat gouvernemental et, pour la dernière tranche, par l'incidence des mesures prises et de la conjoncture sur le service de la dette. Pour la tranche centrale, soit celle qui va de 1986-87 à 1988-89 la réduction du déficit budgétaire en pourcentage du PIB est pour plus de soixante pour cent attribuable à l'effet conjugué des facteurs économiques et des hausses d'impôt sur les recettes fiscales.

Ces observations confirment le fait que le gouvernement canadien a cherché à obtenir des résultats plus marqués dans la réalisation de ses objectifs en augmentant la pression fiscale, compensant ainsi une stratégie de compression budgétaire rapidement essoufflée.

Graphique 11
Recettes budgétaires du gouvernement fédéral, en pourcentage du PIB, 1976-1989, selon les comptes publics.



Source: ministère des Finances, le plan financier, 1988.

Par-delà la stratégie financière... l'État en question

Rappellons que derrière la stratégie financière de moyen terme se profile une autre stratégie dont l'objectif était non seulement de changer les politiques mais aussi leur mode d'élaboration pour redonner une plus large place à l'initiative privée et aux mécanismes du marché. C'est donc aussi dans cette perspective qu'il faut évaluer les mesures financières et fiscales qui ont été prises depuis novembre 1984.

Commençons par faire quelques constats sur les compressions budgétaires et les mesures fiscales prises depuis novembre 1984.

Les compressions budgétaires

Tout d'abord, la plus grande part des compressions budgétaires a porté sur les dépenses de programme non statutaires.

Entre 1984-85 et 1986-87, les dépenses non statutaires ont contribué pour un peu plus de 70 pour cent à la réduction des dépenses de programme par rapport au PIB. Selon les prévisions du ministère des Finances leur

contribution devait être d'un peu plus de 50 pour cent sur la période des trois exercices financiers finissant en 1989-90.

Tableau 11

Contribution des dépenses et des recettes à la variation du déficit budgétaire par rapport au PIB de 1981-82 à 1992-93

	Variation par rapport au PIB			Contribution des:		
	Recettes	Dépenses	Déficit	Recettes	Dépenses	Total
(en pourcentage)						
1981-82—1984-85	-1.3	+3.6	+5.0	28	72	100
1984-85—1992-93	+1.0	-5.1	-6.0	16	84	100
1984-85—1986-87	+1.8	-1.7	-2.6	35	65	100
1986-87—1988-89	0.8	-0.3	-1.1	63	27	100
1988-89—1992-93	-0.5	-3.1	-2.6	-20	+120	100

Sources: Canada,*Comptes publics du Canada* et Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, 1988.

Tableau 12

Importance relative des dépenses de programmes
(en pourcentage du PIB)

	1984-85*	1986-87*	1987-88**	1989-90**
Dépenses statutaires	10.8	10.2	10.1	9.6
Dépenses non statutaires	8.7	7.4	7.3	6.7
Dépenses de programmes	19.5	17.6	17.4	16.3

Source: Canada, Ministère des Finances, *Le plan financier*, 1988
*Données observées; **Prévisions

Rappelons aussi que le taux de croissance de la plupart des programmes statutaires, à l'exception des programmes de sécurité de la vieillesse, ont vu leur taux de croissance être ramené en-deçà de du taux de croissance de

l'économie. C'est particulièrement le cas de ces deux grands postes budgétaires que sont le financement des programmes établis et les transferts fiscaux (voir graphiques 2 et 3).

Des différentes enveloppes, ce sont surtout celles du développement économique et régional et des dépenses de fonctionnement qui ont été affectées par les coupures budgétaires. Le tableau 13 montre les changements dans la répartition structurelle des dépenses de programmes entre 1984-1985 et 1987-1988[32].

Tableau 13

Dépenses budgétaires par grandes enveloppes,
(en pourcentage, chiffres arrondis)

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Développement économique et régional	17	14	13	13
Développement social	58	60	61	61
Services gouvernementaux et parlement	5	5	4	4
Défense, Affaires extérieures et aide	13	13	14	14
Arrangements fiscaux	7	7	7	7
Réserves nettes de préremption	—	—	—	1
Ensemble des dépenses de programmes	100	100	100	100

Source: Canada, *Comptes publics des recettes et dépenses.*

Dernier constat sur les compressions budgétaires: le fardeau des compressions budgétaires a surtout été porté par quatre ministères à vocation économique: le ministère de l'Énergie, mines et ressources, le ministère des Transports, le ministère de l'Expansion Industrielle et Régionale et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Les prévisions du ministère des Finances indiquent cependant que si les ministères à vocation économique

32. Il faut noter que l'enveloppe du développement économique était depuis plusieurs années visée par les compressions budgétaires. Les difficultés économiques ont empêché les ministres des Finances précédents, A. MacEachen et M. Lalonde, de réduire cette enveloppe comme c'était leur intention .

continueront d'être durement affectés dans l'avenir, trois autres ministères feront durant les prochains exercices les frais des compressions budgétaires: le ministère de la Santé et du bien-être social, le ministère des Affaires extérieures et le Secrétariat d'État. Ceci laisse présager un renforcement des contraintes sur les dépenses sociales et sur les paiements de transferts vers les provinces. Les premier signes en sont déjà visibles.

Les mesures fiscales

Trois constats peuvent être dressés. Premièrement, la contribution des recettes fiscales à la réduction du déficit budgétaire a été plus importante que prévue. Il ressort de l'analyse faite dans la section précédente, en augmentant légèrement le fardeau fiscal des contribuables et en s'intéressant d'une manière plus active à la fiscalité indirecte le gouvernement conservateur a dans une certaine mesure emboîté le pas au gouvernement libéral. La croissance assez forte des impôts directs et des taxes indirectes de 1984-1985 à 1987-1988 illustre cette tendance (voir tableau 15 et le graphique 11) .

Entre les exercices financiers 1984-1985 et 1987-1988, le rapport des recettes fiscales au PIB devrait passer de 16 pour cent à 17.2 pour cent.

Tableau 14

Recettes, dépenses et déficit budgétaires en proportion du PIB gouvernement fédéral, 1984-1988

	1984-85	1985-86	1986-87[1]	1987-88[2]	1987-88/ 1984-85
					Contribution à la réduction du déficit
Recettes	16.0	24.6	16.7	17.2	37
Dépenses	24.6	23.3	23.0	22.6	63
Dépenses de programmes	(19.6)	(18.0)	(17.7)	(17.4)	(69)
Service de la dette	(5.1)	(5.3)	(5.4)	(5.2)	(6)
Déficit budgétaire	8.6	7.2	6.3	5.4	100

Sources: Canada, Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, 1987, pp. 79; Canada, ministère des Finances, *Un programme de renouveau économique: principes et progrès*, 1987, p. 2.
(1) estimations
(2) prévisions

Tableau 15

Variations en pourcentage des recettes budgétaires par rapport à l'exercice financier précédent

	1984-85	1985-86	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[2]
Impôt direct des particuliers	8.5	11.2	14.8	16.4	3.0
Taxe de vente et droits d'assise	13.4	17.8	7.8	5.1	21.6
Cotisations d'assurance-chômage	6.1	11.5	9.6	9.2	1.5
Impôt direct des sociétés	28.5	-1.8?	7.3	15.3	5.3
Ensemble des recettes budgétaires	10.4	11.0	11.7	12.0	7.6

Source: Canada, ministère des Finances, *Documents budgétaires*, 1987, p. 25.
(1) estimations
(2) prévisions

Rappelons que sur la même période les dépenses budgétaires en pourcentage du PIB devaient quant à elles passer de 24.6 pour cent à 22.6 pour cent.

Deuxièmement le poids du fardeau fiscal supplémentaire a surtout été supporté jusqu'ici par les consommateurs et les contribuables moyens. Les dépenses fiscales dont profitent surtout les catégories les plus aisés de la population n'ont que très peu été touchées par les mesures fiscales. Ceux-ci ont pu notamment profiter des largesses que leur a faite le ministre des Finances en exonérant les plus-values de capital à concurrence de $500,000. Les entreprises ont aussi bénéficié des largesses de l'État, particulièrement les secteurs pétrolier et gazier. Les modifications apportées à la fiscalité de l'énergie dans le budget de mai 1985 et celles apportées à la fiscalité des entreprises dans celui de février 1987 ont entraîné, et entraîneront encore davantage dans l'avenir, des diminutions importantes de recettes que le gouvernement devra d'une manière comme d'une autre compenser.

Entre 1984-85 et 1986-87, soit avant la réforme fiscale, la part de l'impôt sur le revenu des particuliers est passée, en pourcentage du PIB de 41.3 à 44.2 pour cent tandis que celle de l'impôt des sociétés est passée, malgré l'incidence de la reprise économique, de 13.2 à 11.5 pour cent. La part des recettes en provenance des taxes indirectes est passée de 19.3 à 22.2 pour cent durant le même période[33].

Les propositions de la réforme fiscale devraient dans l'avenir renforcer cette tendance. En effet, en cherchant à trouver un meilleur équilibre dans la structure des recettes fiscales, le gouvernement canadien vise à renverser la

33. Les trois autres sur le rééquilibrage de la structure fiscale, la stabilité des recettes fiscales et l'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises.

tendance prise, au Canada comme dans les autres pays de l'OCDE, par la dominante des impôts directs sur les revenus des particuliers sur les autres types d'impôt (voir tableaux 16 et 17).

Tableau 16
Indices d'inégalité par groupe de revenu et par catégorie de dépenses fiscales
Année fiscale 1984

Groupe de revenu (milliers de dollars) *Catégories de dépenses fiscales:*	<10	10-20	20-30	30-40	40-50	>50
Exemptions personnelles	0.57	1.07	1.24	1.45	1.56	1.83
Exemption en raison de l'âge	0.75	1.02	1.17	1.38	1.49	1.76
Exemptions maritales	0.55	0.86	1.04	1.21	1.31	1.49
Exemptions au titre des enfants	0.45	0.83	0.97	1.18	1.32	1.65
Déduction des cotisations aux régimes de retraite	0.19	0.74	1.36	1.64	1.78	2.26
Déductions des primes d'assurance-chômate	0.19	0.77	1.41	1.79	1.95	2.22
Déductions des cotisations à un régime enregistré de pension	0.11	0.36	0.73	1.22	1.75	2.58
Déduction des contribution à un REER	0.22	0.5	0.79	1.04	1.21	2.39
Déduction des revenus d'intérêt	0.59	0.93	1.02	1.2	1.41	1.92
Déduction du revenu de pension	0.69	0.93	1.07	1.27	1.35	1.59
Déduction des frais de garde	0.44	0.91	1.24	1.54	1.71	2.47
Déduction des dons de charité	0.31	0.55	0.68	0.92	1.27	3.66

Source: Canada. Conseil national du bien-être social, les dépenses fiscales: à qui profitent-elles?, juin 1987.

* L'«Indice d'inégalité» divise la part des prestations de chaque groupe de revenu par son pourcentage de requérants. Si le résultat est inférieur à 1.0 le groupe de revenu reçoit moins que sa juste part des prestations, en ce sens que sa part des épargnes fiscales est plus faible que son pourcentage de requérants. Un indice d'inégalité supérieur à 1.0 révèle que les contribuables d'un groupe de revenu particulier reçoivent une part des prestations plus élevée que leur pourcentage de contribuables réclamant l'exemption ou la déduction fiscale.

L'introduction des crédits d'impôt, la simplification des tables fiscales et le déplacement de la charge fiscale vers la fiscalité indirecte devraient freiner la propension des recettes fiscales en provenance de l'impôt direct et renverser cette tendance. Par contre, même si le souci de répartir plus équitablement le fardeau fiscal entre les contribuables canadiens constitue l'un des quatre grands principes directeurs de la réforme fiscale, les mesures prises pour améliorer la progressivité de l'impôt direct restent limitées et leur effet devrait être plus que compensé par les déplacements prévus de la charge fiscale vers les formes plus récessives de la fiscalité indirecte[34].

Tableau 17

Origine des recettes publiques dans les pays membres de l'OCDE, 1965-1985
(en pourcentage)

	Canada	États-Unis	OCDE
1965			
Revenu des particuliers	23.0	30.5	26.3
Revenu des sociétés	15.1	15.8	9.2
Cotisation de sécurité sociale	5.7	16.4	18.2
dont: employeurs	3.6	9.4	9.0
salariés	2.1	6.4	5.3
Biens et services	41.2	21.9	37.1
Propriétés	13.2	15.3	8.0
Autres			
Total	100.0	100.0	100.0
1985			
Revenu des particuliers	33.9	35.3	31.4
Revenu des sociétés	8.8	7.2	7.8
Cotisation de sécurité sociale	12.8	29.1	24.0
dont: employeurs	8.2	17.5	13.9
salariés	4.4	10.9	7.8
Biens et services	32.7	18.2	30.0
Propriétés	9.8	10.3	5.1
Autres			
Total	100.0	100.0	100.0

Source: OCDE, *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1985*.

34. Voir à ce sujet Ruth Rose, *La réforme fiscale fédérale*, document ronéotypé, Montréal, FTQ, mai 1988.

Troisièmement, il ne semble guère possible pour le gouvernement conservateur de donner suite à son programme d'encouragement de «l'initiative privée et du risque» sans hypothéquer pour l'avenir l'équilibre des finances publiques. Par contre, tout accroissement de la charge fiscale des contribuables en vue de rétablir cet équilibre pose un certain nombre de problèmes majeurs: opposition des contribuables, concurrence du système fiscal américain, effets récessifs sur l'économie, etc. Les résultats obtenus dans la réduction du déficit budgétaire et le bon comportement de l'économie canadienne depuis 1983 ont permis jusqu'à présent de repousser les problèmes. La réforme fiscale n'a pas introduit de changements majeurs dans la fiscalité des entreprises, du moins en ce qui a trait à la fiscalité directe: le Livre blanc entérine les changements déjà introduits dans les budgets précédents et, tout au plus, allège-t-il la charge fiscale des sociétés au profit des petites entreprises. Les modifications les plus importantes pourraient survenir dans la deuxième étape de la réforme fiscale avec l'introduction d'une taxe multi-stades. Cette deuxième étape reste cependant fort lointaine et, pour le moment encore très floue en raison de la complexité des problèmes soulevés.

L'État en question

Rappelons notre préoccupation: dans quelle mesure, derrière les compressions budgétaires et les changements fiscaux, se profile une stratégie de redéfinition du rôle de l'État canadien?

À première vue, à la lumière de l'analyse des résultats obtenus et des constats que nous avons dressés, il semble que la principale préoccupation du gouvernement a été d'ordre financier. Cette préoccupation semble avoir été plus forte jusqu'à présent que le grand dessein de modifier le rapport de l'État à la société. Les compressions budgétaires ont été importantes mais elle ont surtout affecté les dépenses de fonctionnement de l'État, les programmes non-statutaires et les programmes à caractère économique. À la lumière des mesures présentées dans les deux derniers budgets il semble, par contre, que le gouvernement ait voulu prendre un temps d'arrêt avant de s'engager plus loin dans une stratégie de compression des dépenses publiques qui, pour être poursuivie, demanderait des réformes plus en profondeur du rôle de l'État, plus particulièrement de son rôle social.

La conjoncture politique n'est pas très favorable à une réforme en profondeur des programmes sociaux. Les sondages confirment le très grand attachement des Canadiens à leurs programmes sociaux, surtout aux programmes de santé qui pour la majorité de la population, symbolisent l'État-Providence et le principe de sécurité du revenu. En outre, comme nous l'avons souligné, la contrainte financière est devenue moins forte qu'elle ne l'était au lendemain de la récession de 1982. La situation pourrait par contre changer très rapidement si le déficit budgétaire devait de nouveau s'accroître sous l'effet d'une récession majeure. Le gouvernement pourrait alors trouver à ce moment-là les arguments politiques nécessaires pour introduire les réformes s'il maintient sa détermination de réduire coûte que coûte le déficit budgétaire.

Mais, pour le moment du-moins, le problème ne vient pas de là; il vient plutôt des coupures budgétaires qui ont été opérées dans les dépenses à caractère économique et des changements qui ont été apportés à l'orientation et à la conduite des politiques économiques. Le problème est double.

Sur le plan conjoncturel, tout d'abord, le gouvernement a pu profiter dans sa stratégie financière de l'effet positif des stabilisateurs automatiques. Dans une certaine mesure aussi, la croissance économique plus soutenue que prévue et la vigueur de la demande extérieure auront permis de surmonter en partie les effets restrictifs des compressions budgétaires sur la demande intérieure. L'économie reste encore en deçà de son potentiel de croissance historique, le chômage demeure à des niveaux insupportables et les problèmes structurels de l'économie canadienne n'ont pas été réglés comme le confirment les difficultés éprouvées par de nombreuses industries du secteur manufacturier. La croissance économique reste donc très fragile et l'économie, déstabilisée depuis une dizaine d'années par la crise économique, reste toujours à la merci d'une récession majeure comme a pu le faire craindre le mouvement de panique qui a suivi l'effondrement boursier d'octobre 1987[35].

Toute récession majeure pourrait de nouveau entraîner une augmentation brutale du déficit budgétaire (effet des stabilisateurs) et placer de nouveau, comme ce fut le cas en 1981-82, le gouvernement dans la situation délicate de devoir choisir entre l'option d'accepter passivement le déficit budgétaire et celle de poursuivre sa stratégie financière en réduisant, par différentes mesures de restriction d'accès, le caractère contra-cyclique endogène d'un certain nombre de programmes socio-économiques établis; au premier rang, les programmes d'assurance-chômage. D'un autre côté, le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives (élimination d'un certain nombre de programmes à caractère économique, réduction des programmes d'investissement, privatisations de sociétés d'État, renforcement des contraintes de rentabilité financière au détriment des engagements économiques, etc) qui risquent, en situation de basse conjoncture, de faire perdre à la politique économique une grande part de son mordant.

Nous sommes sans doute encore loin de la neutralité budgétaire que certains souhaitent. Il est cependant indéniable que l'imposition de priorités financières et les mesures restrictives prises pour atteindre les objectifs visés ont considérablement émoussé la politique budgétaire et réduit son pouvoir d'intervention contra-cyclique. Qui plus est, en période de récession, les mécanismes de stabilisation automatique, encore à peu près intacts, ne peuvent qu'entraîner une situation intenable si les priorités financières restent inchangées.

Un second problème se pose. L'Accord commercial signé avec les États-Unis va entraîner des coûts de restructuration importants qui vont nécessiter des mesures de soutien et d'adaptation. Les termes de l'Accord et les contraintes d'harmonisation vont réduire la marge de manoeuvre du gouvernement. Celle-ci pourrait être réduite davantage encore par la politique

35. Voir à ce sujet, François Moreau, "Bourse: la vengeance du monde réel", *Interventions économiques*, n*19, printemps 1988, pp. 21-26.

financière poursuivie. Les programmes à caractère économique ont été les premiers touchés par les compressions budgétaires. Les avantages fiscaux accordés aux entreprises et aux catégories les plus aisées de la population ont contraint le gouvernement à trouver d'autres sources de financement pour compenser ce manque-à-gagner. Les pressions politiques pourraient par contre forcer le gouvernement à limiter les déplacements de la charge fiscale vers les impôts indirects et le contraindre à réduire davantage le fardeau fiscal des particuliers. Ceci pourrait alors provoquer une pression financière supplémentaire sur les dépenses publiques au détriment des objectifs sociaux et économiques et rendre ainsi impossible toute politique de maîtrise du développement.

Sur le plan fiscal, on peut noter les mêmes hésitations gouvernementales qu'en matière de dépense. Plusieurs mesures fiscales ont certes été prises en vue «d'encourager le risque et de récompenser l'effort» durant la première partie du mandat du gouvernement du parti conservateur. Dans la deuxième partie du mandat par contre, la préoccupation de stabiliser les recettes fiscales et de compenser le relâchement de la pression sur les dépenses par des recettes fiscales supplémentaires a pris le pas sur les réformes ambitieuses. Les contraintes financières et politiques ont été trop fortes comme le montre cet équilibre que le ministre des Finances a cherché à réaliser dans son projet de réforme fiscale entre les objectifs d'équité, de concurrence et de stabilité. Les initiatives prises par le gouvernement indiquent cependant clairement une volonté nouvelle, premièrement, de réduire considérablement dans l'avenir le caractère redistributif d'un système fiscal orienté jusqu'ici sur la fiscalité directe et, deuxièmement, de ne plus lier comme autrefois la charge fiscale au financement des programmes établis.

Manifestement, le gouvernement cherche à réduire la pression fiscale directe, ce dont devraient surtout profiter les catégories de revenu les plus hautes et les plus basses, et à déplacer le fardeau fiscal vers l'impôt indirect en vertu de ce qu'il appelle le principe d'équilibre. C'est une tendance nouvelle qui s'affirme et qui semble correspondre à une autre tendance, celle de dissocier la fiscalité des programmes de dépense.

Les dépenses publiques ont été le pivot de l'intervention de l'Etat durant l'après-guerre. Le rôle de la fiscalité a surtout été d'être complémentaire à celui des dépenses dans la poursuite des objectifs visés et d'assurer le financement des interventions. La réforme budgétaire introduite en 1979 avait, entre autres, pour objectif de rompre avec cette approche, notamment en imposant des contraintes financières au montant et à la gestion des différentes enveloppes budgétaires. Cette réforme, mise en place par le gouvernement conservateur de Joe Clark, a ouvert une première brèche dans le système. La stratégie financière du gouvernement actuel l'a élargie.

Les contraintes financières imposent au gouvernement une gestion beaucoup plus disciplinée de ses dépenses et une évaluation beaucoup plus stricte de ses priorités budgétaires. L'influence des théories de l'offre et la pression des contribuables lui ont aussi imposé une gestion beaucoup plus serrée de ses recettes et une réévaluation des grands principes fiscaux. Une attention plus grande a en conséquence été portée à l'incidence des différents

impôts sur l'économie, sur le comportement des agents et sur la stabilité des finances publiques.

Le rôle de la politique fiscale, longtemps cantonnée à une fonction subalterne de renforcement, s'est accru ces dernière années. L'instrument fiscal a été revalorisé ces dernières années et tout indique qu'il le sera encore davantage dans l'avenir même si pour le moment ce sont surtout les préoccupations financières qui ont primé comme nous l'avons vu. Un point de non-retour a cependant été franchi: le rôle de la fiscalité ne peut plus se limiter a ce rôle passif, qui lui a longtemps été dévolu, d'assurer le financement des programmes et l'équilibre des finances publiques. Le système fiscal est en train d'acquérir une nouvelle cohérence et de nouveaux principes qui ont de moins en moins à voir avec les grands principes justice distributive ou de stabilisation économique qui ont été ceux de l'après-guerre. La nouvelle philosophie fiscale répond désormais à deux préoccupations: encourager l'initiative et assurer la stabilité financière. Mais, comme c'est le cas en matière de dépenses, les changements sont lents, hésitants et sujets aux contraintes immédiates qui jusqu'à présent ont surtout été d'ordre politique et financière. On ne rompt pas avec quarante ans de keynésianisme du jour au lendemain...

CONCLUSION

Trois points ressortent de ce chapitre.

Tout d'abord, l'analyse de la stratégie financière du gouvernement nous a permis de voir que le gouvernement a tenu son engagement de réduire le déficit budgétaire et de stabiliser la croissance de la dette. L'échéancier a pu jusqu'ici être à peu près respecté. Les mesures de compression budgétaires ont surtout été importantes durant la première partie de son mandat tandis que l'effet des hausses fiscales a surtout commencé à se faire sentir durant la deuxième partie. La conjoncture économique, très favorable, a aussi été un facteur important. Son effet le plus heureux fut sans doute de permettre au gouvernement de respecter ces engagements financiers sans devoir procéder, comme c'était son intention première, à des réformes structurelles fort impopulaires. Cette conjoncture lui aura aussi permis de mieux faire accepter par la population les mesures de compression budgétaire et les hausses fiscales.

Ensuite, nous avons aussi pu constater que la stratégie de réduction du déficit budgétaire, qui devait être l'un des deux grands pivots de la politique économique gouvernementale et servir de prélude à une redéfinition du rôle de l'État, a surtout été en fin de compte une stratégie d'équilibre financier. L'engagement politique de réduire le déficit et de stabiliser la croissance de la dette a été plus fort que les préoccupations d'ordre économique qui pouvaient le gouvernement au lendemain de son élection.

Un coup d'arrêt a été donné à une certaine conception de l'État que nous avons pu qualifier de keynésienne mais sans que pour autant le gouvernement ait accepté de prendre le risque de s'engager sur la voie plus délicate d'un désengagement plus actif sur le plan économique et sur le plan social le gouvernement n'a pas encore osé s'engager aussi sur la voie d'une réforme de la

fiscalité plus marquée, comme aux États-Unis, par les préoccupations économiques de compétitivité et les intérêts de classe. L'invocation constante et mainte fois réitérée du principe d'équité dans les quatre budgets successifs du ministre Wilson et dans les divers énoncés d'intention ou de politique confirme, par delà les préoccupations électorales et les altermoiements, les hésitations d'un gouvernement à aller trop loin et trop vite dans des réformes structurelles qui seraient mal acceptées par la population.

Enfin, nous avons pu noter que certaines orientations nouvelles ont malgré tout été prises. L'implication de l'État sur le plan économique a considérablement décru tandis que plusieurs mesures ont déjà été introduites en vue de réduire dans l'avenir la progression des dépenses sociales et de transférer aux provinces une partie du déficit par un nouveau partage fiscal. Sur le plan fiscal, les principes d'efficacité ont pris le pas sur ceux de justice redistributive tandis que les mesures prises cachent mal une volonté nouvelle de déplacer le fardeau fiscal vers le consommateur et les catégories moyennes de revenu. Il ne faudrait pas oublier non plus que le gouvernement a désormais à sa disposition les propositions de réforme très concretes qui lui ont été soumises par les différents groupes de travail mis sur pied à cette fin. Ces propositions vont toutes dans la direction d'un engagement moindre de l'État et tendent à préconiser la substitution d'un système de garantie du revenue «ex post» et incitatif au système de sécurité du revenu universel fondé en droit qui prévaut à l'heure actuelle. Sur le plan fiscal, elles préconisent une plus grande neutralité et un grand engouement pour une fiscalité plus incitative et plus compétitives[36].

Ces études, pour le moment inutilisées, pourraient servir rapidement de référence si après l'engrenage de la réduction du déficit budgétaire le gouvernement devait pousser plus loin les compressions budgétaires et le re-examen du système fiscal canadien.

La persistance d'un déficit structurel important dans la première moitié de la décennie présente, montre que, dans le contexte de crise actuel, le déficit budgétaire ne peut être réduit du seul fait de la reprise conjoncturelle si le sous-emploi de l'économie persiste comme c'est le cas. La réduction du déficit passe à moyen terme par l'accélération de la croissance économique et le retour de l'économie sur son sentier de croissance historique. Le gouvernement conservateur a renversé la problématique du déficit pour faire de ce dernier un obstacle à la croissance. Il a aussi pu profiter d'une conjoncture économique favorable qui lui a permis de bénéficier de l'effet des stabilisateurs automatiques sur les dépenses de programmes et le service de la dette et d'atténuer les effets négatifs de sa politique de «sur-équilibrage financier» sur l'emploi et la croissance. Or, comme l'ont montré les résultats de la période 1979-1982 toute politique budgétaire de «sur-compensation financière» devient, par son caractère procyclique, dommageable pour l'économie, et par le

36. Voir entre autres les études du Conseil économique du Canada, consacrées à la réforme du système fiscal canadien, notamment le rapport synthèse «Hors du labyrinthe fiscal», *Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1987.

fait même pour l'équilibre des finances publiques en période de basse conjoncture. Les études économétriques réalisées par Dungan et Wilson entre autres[37] confirment ce point: si le relâchement des pressions exercées sur les marchés financiers par la diminution des besoins financiers de l'État contribue à stimuler l'investissement et la consommation privée, l'effet positif sur l'économie que cela entraîne n'est cependant, d'une façon générale, jamais suffisant pour compenser l'effet multiplicateur du sous-emploi sur la demande. Le «sur-équilibre financier» serait alors poursuivi au détriment des grands équilibres macro-économiques. Devant la détérioration des finances publiques qui en résulterait, le gouvernement pourrait, quitte à précipiter l'économie dans une récession majeure, prendre prétexte du «succès» de ses politiques pour aller de l'avant dans les réformes de l'État.

37. P. Dungan et T. Wilson, «Altering the Fiscal Monetary Policy Mix: Credible Policies to Reduce the Deficit», *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 2, mars-avril 1983.

5

RÉDUIRE LE DÉFICIT OU RELANCER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ?

La taille du déficit budgétaire fédéral ne manque pas de laisser perplexes. Le déficit demeure avec le chômage l'un des problèmes majeurs des années quatre-vingt. À court terme, le déficit budgétaire a contribué à stabiliser l'activité économique et à drainer une partie de l'épargne excédentaire. Force est cependant de reconnaître que, par sa taille et son caractère chronique, celui-ci exerce une incidence négative sur la gestion des finances publiques et qu'à plus long terme, le poids de la dette publique risque de déstabiliser les grands équilibres financiers de l'économie.

Paradoxalement, à l'évidence des faits pourtant, il ne semble pas que la stratégie de réduction du déficit budgétaire du gouvernement Mulroney ait produit des résultats bien tangibles en matière de croissance économique. La vigueur de la reprise économique depuis 1984, a surtout été attribuable à l'excellence performance du Canada dans son commerce avec les États-Unis et à la relance de la construction résidentielle. Les efforts du gouvernement pour réduire le déficit et inciter l'investissement n'ont, de leur côté, permis ni de stimuler la formation brute de capital fixe des entreprises ni de renverser les tendances inquiétantes prises par les mouvements de capitaux!

Deuxième constat: les reprises conjoncturelles ne garantissent plus le retour des finances à l'équilibre. Qui plus est, le déficit budgétaire ne semble plus être comme auparavant un facteur de stabilisation et de soutien de l'activité économique. En un mot, si la croissance économique n'empêche pas le déficit budgétaire d'augmenter, le déficit budgétaire n'empêche pas non plus l'économie de stagner. Le doute serait ainsi permis sur la possibilité de retrouver dans un avenir rapproché un rééquilibre des finances publiques par le seul jeu de la croissance économique et des stabilisateurs automatiques, si le sous-emploi de l'économie se maintient d'une part; sur l'efficacité même des

politiques macro-économiques de stabilisation, d'autre part. Comme le note à ce propos l'OCDE,

> l'attention grandissante portée aux problèmes structurels dans les pays de l'OCDE traduit une volonté de déceler et d'éliminer les raisons pour lesquelles la croissance a été décevante depuis une dizaine d'années. Dans ce contexte, la remise en question générale du rôle du secteur public reflète l'idée que l'intervention de plus en plus marquée de l'État dans l'économie paraît avoir contribué à cette situation. Ce sentiment, qui s'est développé dans les années 70 et contraste avec les thèses en faveur auparavant, s'explique par en partie une réaction devant les résultats décevants des mesures anticycliques de régulation de la demande en période de stagflation, mais il reflète surtout l'idée qu'un secteur public trop développé risque de nuire à l'efficience économique[1].

Par contre, il convient aussi de se rappeler que les politiques macro-économiques de stabilisation ont, comme les politiques de redistribution, toujours reposé sur le postulat de base d'une croissance régulière et soutenue. C'est la croissance qui rendait possible le plein-emploi, la manipulation contra-cyclique de la politique budgétaire et le financement des programmes de sécurité du revenu. Le ralentissement durable de la croissance économique a conduit les gouvernements des pays industrialisés à, successivement, abandonner le plein emploi, revenir à une plus grande neutralité budgétaire et remettre en question les principes d'universalisme et de droit d'accès aux programmes sociaux pour des résultats tout aussi décevants tant sur le plan économique que financier.

Troisième constat: en dépit de ses intentions et des mesures financières et fiscales prises pour réduire le déficit et une conjoncture économique pourtant favorable, le gouvernement du Parti conservateur n'est finalement parvenu qu'à des résultats fort modestes par rapport aux objectifs qu'il s'était fixé. Le déficit budgétaire a été réduit, en valeur absolue et en pourcentage du PNB, mais dans des proportions moindres que celles qui avaient été anticipées. Cela laisserait-il présupposer que, comme le suggère la Commission Macdonald, le gouvernement se heurterait à des rigidités telles qu'à moins de «modification radicales et substantielles» dans le système de sécurité du revenu il semble difficile de retrouver l'équilibre entre l'État et le marché[2]? Sujet aux mêmes hésitations et aux même altermoiements que son prédécesseur en ce qui a trait à la réforme des programmes sociaux et à celle de la fiscalité, le gouvernement conservateur n'a pas encore osé s'engager trop pour le moment dans la voie politiquement risquée suggérée par la Commission Macdonald, préférant lui

1. OCDE, Peter Saunders et Friedrich Klau, «Le rôle du secteur public. Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public», *Revue économique de l'OCDE*, n° 4, printemps 1985.

2. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapports*, 3 volumes, Ottawa, 1985.

aussi, attendre et se flatter des «bons» résultats affichés par l'économie canadienne.

Il y a à l'évidence, un certain nombre de problèmes de gestion financière qu'il est difficile d'éviter ou de minimiser. La crise économique a bouleversé les pratiques et les idées reçues en créant une situation paradoxale où la gestion macro-économique traditionnelle et le respect des grands principes sociaux engendrent très rapidement une détérioration critique des équilibres financiers dès lors que l'économie en récession. D'un autre côté, les politiques qui viseraient à réduire le déficit budgétaire en remettant en cause les programmes établis deviennent très rapidement économiquement et politiquement impraticables, du moins très hazardeuses. Dans le débat sur le déficit budgétaire, ce sont deux conceptions de l'économie qui s'affrontent: pour l'une la croissance constitue la condition «sine qua non» du rétablissement des grands équilibres financiers de l'État; pour l'autre, au contraire, c'est du rétablissement de ces équilibres que dépend le rétablissement des conditions de la croissance. Ni l'une ni l'autre de ces deux approches n'est satisfaisante. Faute, pour la première, d'être parvenue à rétablir la croissance comme il a été possible de le constater durant la période 1982-1984, le déficit budgétaire est vite devenu insoutenable tandis que la seconde pose inévitablement le problème du désengagement non seulement économique mais aussi social de l'État pour que l'objectif de réduction du déficit budgétaire puisse être poursuivi avec succès.

Le problème vient du fait que nos sociétés d'après-guerre ont été marquées par la présence rassurante de l'État. Justifiée au nom de la croissance économique et de la justice sociale, cette présence n'a pu trouver sa raison d'être et sa légitimité qu'à la lumière des résultats obtenus sur le plan même de la croissance et de la justice. En retour, ce sont ces mêmes besoins de croissance et de justice qui vont pousser, comme l'a souligné le collectif d'Interventions économiques, les gouvernements à s'engager toujours plus loin sur le plan économique comme sur le plan social. C'est sur la croissance économique et la réduction des inégalités sociales que s'est fondée la légitimité de l'État-Providence d'après-guerre. Mais c'est aussi, la piètre performance économique et le développement des inégalités qui alimente à la hausse la crise de légitimité dont celui-ci fait aujourd'hui l'objet. De là l'impasse inévitable de toutes les politiques qui veulent préserver la philosophie de l'État-providence tout en clamant, au nom de l'efficacité économique et du respect des lois du marché, leur impuissance devant la dégradation du marché de l'emploi et le développement de la «machine inégalitaire» pour reprendre l'expression d'Alain Minc. De là l'impasse toute aussi inévitable des politiques qui au nom des contraintes financières, veulent redonner au marché la place qui lui reviendrait tout en maintenant, au nom de l'équité, les engagements sociaux pris dans le passé.

L'expérience canadienne depuis 1975 nous aura permis de constater, au travers du déficit budgétaire, l'impasse de l'une et de l'autre de ces deux approches. En poursuivant la voie qu'il a choisie le gouvernement du Parti conservateur ne peut rétablir l'équilibre des finances publiques sans abandonner entièrement le projet d'économie mixte qui donna naissance à l'État-Providence d'après-guerre et lui substituer un autre projet de société comme la Commission Macdonald l'a très bien perçu dans son rapport final. Nous sommes donc arrivés à un point tournant. Toute nouvelle détérioration financière pourrait forcer les choix et pousser le gouvernement canadien à s'engager davantage encore dans la voie qu'il a proposé en 1984. Dans ce cas, la réduction du déficit budgétaire pourrait devenir prétexte et raison d'une rupture radicale avec le système de sécurité du revenu tel qu'il a été conçu durant les années d'après-guerre comme le recommande la Commission Macdonald. Pour éviter cette alternative il redonne à l'État-Providence sa légitimité et tourne le dos au fatalisme devant le chômage et l'aggravation des inégalités. C'est sur la croissance économique et à la justice sociale que repose la philosophie interventionniste de celui-ci. C'est cette croissance et cette justice sociale qu'il faut rétablir.

Ce qui demande que l'on revienne au volontarisme économique et à l'altruisme social. Cette dernière option demande cependant un changement d'attitude à l'égard des politiques publiques.

Sur le point qui nous concerne soit la politique économique, il est, en effet apparu à l'expérience que les mesures traditionnelles de soutien de la demande et la stabilisation automatique de l'économie par le déficit ne pouvaient plus garantir la relance dès lors que la croissance de l'économie s'était écartée de son sentier de croissance potentielle et que l'incidence des élasticités d'importation sur le multiplicateur était trop grande. La réduction elle-même de la capacité de production de l'économie suite aux faillites et aux fermetures d'usines ne permet pas non plus d'envisager une relance de la demande à court terme par les dépenses publiques. Le potentiel de croissance de l'économie demeure inchangé mais la capacité de production, elle, a été réduite. Dans ce cas, toute croissance trop forte de la demande, particulièrement si celle-ci ne repose pas sur une croissance complémentaire de la consommation privée et, surtout, des investissements risque d'engendrer des pressions inflationnistes dans l'économie à l'approche de la pleine capacité sans réduire substantiellement le taux de chômage. On ne peut donc vraiment retenir l'hypothèse introduite dans le chapitre 3 d'un taux de croissance de l'économie plus rapide par une relance de la demande comme moyen de réduire le déficit budgétaire.

Le gouvernement dispose dans le cas de cette option d'une certaine marge de manoeuvre dans la manipulation des dépenses publiques comme dans celle de la fiscalité. Elle est cependant limitée. Le caractère inique du système fiscal canadien attribuable en grande partie aux multiples déductions fiscales et

aux allégements fiscaux qui ont été introduits ces dernières années font que le gouvernement dispose sans doute de plus de jeu du côté de la fiscalité que du côté des dépenses. Mais, encore là, les contraintes économiques liées à l'investissement et les contraintes sociales font que celui-ci peut difficilement envisager d'accroître directement ou indirectement ces ressources financières par simple déplacement de l'assiette fiscale vers les particuliers. Indépendamment des mesures qui peuvent être prises pour améliorer l'équité du système fiscal et du système des dépenses sociales, le gouvernement doit, s'il veut revenir aux principes du volontarisme économique, adapter les dépenses à caractère économique et les politiques fiscales aux exigences d'une «politique industrielle orientée» axée sur le relève du potentiel de production.

Adaptation signifierait ici, sur le plan de dépenses, la transformation du déficit passif en déficit actif par l'investissement et, sur le plan des recettes, le resserrement des contraintes sur les mesures fiscales incitatives favorables à l'investissement. Instrument de la politique industrielle la politique budgétaire pourrait, orientée qu'elle serait vers l'offre, contribuer ainsi au relèvement du potentiel de croissance et constituer l'alternative aux stratégies de désengagement préconisée pour réduire le déficit budgétaire. Contrairement aux pressions les plus alarmistes qui avaient pu être avancées au lendemain du krach boursier d'octobre 1987, l'économie a maintenu son rythme de croissance économique. Pour la première fois peut-être depuis longtemps, les perspectives économiques ont été suffisamment favorables pour que la tendance à la hausse des investissements observable à partir de la deuxième moitié de 1987 se poursuive et se renforce à la faveur de ce répit. Quelle que soit l'échéance de la prochaine récession, une année de croissance supplémentaire a été gagnée, une année durant laquelle les entreprises ont créé des emplois et élargi leurs capacités de production; une année durant laquelle l'économie a pu regagner une partie de la confiance perdue durant les années de crise et préparer par l'investissement les conditions d'une meilleure croissance économique pour demain. Pris au piège de sa stratégie économique et financière, seul le gouvernement n'a pas su profiter de cette année de croissance. Plutôt que de s'engager sur la voie des politiques industrielles orientées et de la reconstruction économique, il a préféré s'en tenir à sa stratégie initiale de réduction du déficit budgétaire, dont il s'est légèrement écarté d'ailleurs pour des raisons pré-électorales, et préféré continuer de croire que la relance de l'économie canadienne passera par le libre-échange avec les États-Unis.

PARTIE III

LIBRE-ÉCHANGE ET INTÉGRATION CONTINENTALE

Face aux États-Unis, le gouvernement canadien a poursuivi au début des années quatre-vingts une politique hésitante d'ouverture sur le libre-échange peu compatible avec les objectifs de la stratégie de développement préconisée et, par ailleurs, fort mal acceptée des Américains eux-mêmes.

Négocier une entente commerciale globale avec les États-Unis eut signifié remettre en cause la philosophie d'autonomie et d'affirmation nationale qui avait servi de fondement aux politiques que le gouvernement Trudeau avait tenté d'implanter depuis son accession au pouvoir en 1968. Par contre tourner le dos aux États-Unis c'eut été courir le risque de voir le Canada se marginaliser sur la scène mondiale. Devant l'indifférence générale suscitée par la stratégie de développement préconisée et faute d'entente cadre sur le commerce avec les États-Unis, le Canada s'est trouvé sans stratégie alternative face à la montée du protectionnisme chez ces derniers et aux politiques de réaffirmation de puissance que tente de poursuivre l'Administration Reagan. Depuis 1980, l'impasse était totale.

La continentalisation de l'économie canadienne constitue une autre dimension du débat sur le libre-échange. Des deux côtés de la frontière entre les États-Unis et le Canada, les forces économiques qui poussent à l'intégration économique, voire politique, sont puissantes même si les raisons qui les sous-tendent sont de nature différente. Le capital canadien à l'étroit sur son marché et marginalisé dans l'économie mondiale a autant d'intérêt sinon plus que le capital américain de voir se réaliser un véritable marché commun nord-américain. Comme nous l'avons montré plus haut, l'accès à un vaste marché intégré devrait permettre à ce dernier à la fois de se spécialiser, de profiter des économies d'échelle et de trouver aux États-Unis mêmes de nouveaux créneaux pour des investissements en quête de placement au Canada. Peut-être est-ce en soi une raison suffisante pour expliquer l'engouement suscité dans les milieux d'affaire pour le libre-échange et l'importance que prend pour la stratégie

économique du gouvernement Mulroney la signature de l'Accord commercial avec les États-Unis, le deux janvier dernier ?

Dans leurs textes respectifs, Richard Arteau et François Rocher tentent de resituer l'Accord de libre-échange, le premier dans sa dimension historique, le second dans le contexte économique international des années quatre-vingt.

Pour Richard Arteau, on ne peut céder à l'empirisme et uniquement considérer l'Accord du 2 janvier 1988 dans la stricte perspective des avantages mutuels que pourraient tirer les États-Unis et le Canada de la libéralisation et de l'institutionnalisation des échanges. L'analyse de longue période demande au contraire selon lui que l'on tienne compte du continentalisme comme «donnée permanente et progressive de l'histoire industrielle et commerciale canadienne». Face à la continentalisation graduelle de son économie, le Canada, à la recherche de l'autonomie, se serait efforcé de gérer cette contrainte en développant une politique commerciale originale que l'auteur qualifie de «double action» en se dégageant une marge de manoeuvre à l'intérieur d'un système spécifique d'alliances commerciales: le commerce triangulaire de 1850 à 1945; le système multilatéral depuis l'après-guerre. La question est dorénavant de savoir si le Canada pourra toujours disposer de cette marge de manoeuvre maintenant que son destin est plus que jamais lié à celui des États-Unis. Et si oui, à quelles conditions?

François Rocher aborde la question du libre-échange dans une autre perspective. L'objet de son texte est de mettre en lumière les principaux paramètres économiques de la politique économique internationale du Canada, notamment les transformations récentes de l'espace économique mondial et les difficultés de l'industrie canadienne à affronter la concurrence internationale. Pour François Rocher, le problème majeur de cette politique économique internationale provient du sur-développement des relations bilatérales, le sur-développement ne peut à ses yeux, que limiter la marge de manoeuvre essentielle à une gestion économique cohérente et bien intégrée.

André P. Donneur, dans le texte qu'il consacre à la politique étrangère canadienne, s'interroge quant à lui sur les raisons qui ont pu pousser le gouvernement canadien à abandonner la «troisième option» et à enclencher à partir de 1981-82 le processus de retour au bilatéralisme qui allait conduire, sous le gouvernement Mulroney, à l'adhésion pleine et entière au continentalisme. Pour André P. Donneur, une solution de rechange au libre-échange existe. Elle réside dans la diversification des échanges et la signature d'accords de coopération industrielle avec des pays-cibles avec lesquels le Canada a des avantages à collaborer.

François Plourde et Christian Deblock, d'une part, Bernard Élie, d'autre part, abordent dans les deux textes qui suivent la question épineuse des investissements étrangers et des mouvements de capitaux entre le Canada et les États-Unis.

Vieille question s'il en est une, la question des investissements étrangers au Canada a perdu de son intérêt dans l'opinion publique ces dernières années. À la lumière pourtant, des tendances prises ces dernières années par les mouvements de capitaux entre le Canada et les États-Unis il y a lieu de s'inquiéter tout autant des possibilités de plus en plus restreintes de contrôler

les investissements directs dans un contexte d'intégration continentale que des modifications structurelles survenues dans la composition de la dette extérieure du Canada. En acceptant d'accorder le traitement national aux investissements américains et en limitant les pouvoirs de contrôle d'investissement Canada, le Canada a réduit la marge de manoeuvre, pourtant nécessaire, dont il disposait pour orienter le développement économique sans pour autant créer les conditions «environnementales» incitatives suffisantes pour contrecarrer les tendances de fond apparues ces dernières années au chapitre des flux d'investissements directs. Pour François Plourde et Christian Deblock, la question du contrôle reste et restera toujours une question tributaire de la façon dont le Canada envisage la maîtrise de son développement et les conditions d'insertion de son économie dans l'économie mondiale.

Pour Bernard Élie, un déplacement s'est produit ces dernières années dans la composition des investissements étrangers au Canada. Le capital «porteur de dividendes» cède de plus en plus, selon lui, la place à un capital «porteur d'intérêts». Plus mobile, plus sensible aux changements de la conjoncture monétaire, ce capital réduit l'autonomie des politiques monétaire et financière du Canada et exerce des pressions notables sur l'économie par l'entremise des sorties de revenus de placement enregistrées dans la balance des paiements. Dans un contexte d'intégration continentale, cette tendance nouvelle ne peut que rendre plus vulnérable l'économie canadienne dans la mesure où le comportement du taux de change canadien dépendrait tout autant du solde commercial que des mouvements de capitaux d'un pays à l'autre.

Deux autres thèmes sont abordés dans cette partie: la politique agricole et les politiques de main-d'oeuvre.

Contrairement aux promesses faites par le gouvernement Mulroney et aux attentes des milieux agricoles, l'agriculture fait partie intégrante de l'Accord commercial du 2 janvier. C'est de ce secteur que sont également venues les oppositions les plus vives et les mieux organisées à l'Accord. Et pour cause, comme l'explique Denis Perreault, le Canada est parvenu à développer au fil des années sous la tutelle de l'État, une agriculture efficiente et diversifiée et un système de protection sociale pour les agriculteurs à la fois équitable à leur endroit et respectueux des intérêts des consommateurs qui fait l'envie de bien des pays.

Important producteur de produits agricoles, le Canada a toujours été perçu par les États-Unis comme un concurrent direct déloyal. Pourquoi les États-Unis accorderaient-ils au Canada un traitement de faveur se demande Denis Perreault alors que des grandes puissances agricoles se livrent une guerre commerciale de tous les instants sur l'échiquier mondial du pouvoir vert? Qu'aurait à gagner le Canada d'un accord de libre-échange qui risque à plus ou moins brève échéance entraîner l'intégration de son secteur agricole au marché américain et l'érosion d'un système de gestion de l'offre bien rôdé?

Normand Roy, spécialiste des politiques d'emploi au ministère fédéral de la Main-d'oeuvre, aborde, quant à lui, une question primordiale dans le débat actuel sur le libre-échange, celle des politiques d'adaptation de main-d'oeuvre.

La crise économique et les politiques macro-économiques ont durement affecté le marché du travail au Canada. Le chômage est demeuré à des niveaux

très élevés tandis que les augmentations des revenus du travail ont pu être contenues.

Bien des emplois perdus dans le secteur manufacturier n'ont pas été retrouvés ou s'ils l'ont été, ce le fut souvent au prix de nombreuses concessions de la part des syndicats et de conditions de travail plus précaires. Plusieurs entreprises ont définitivement fermé leurs portes sans espoir de voir les nouvelles entreprises qui ont pu émerger offrir les garanties d'une croissance durable de l'emploi comme ce fut le cas durant les années d'expansion. Face au resserrement des marchés et aux difficultés financières rencontrées, les entreprises ont réagi différemment, certaines en s'orientant vers le marché américain, d'autres en modernisant leur appareil de production, d'autres en concentrant leurs activités ou en absorbant des concurrents, d'autres encore en recourant pour réduire leurs coûts de production à des formules aussi variées que la sous-traitance, le travail à temps partiel ou la réduction négociée des salaires. Le secteur des services n'a pas produit non plus l'effet d'entraînement attendu et si des emplois ont été créés ils le furent surtout dans des petites entreprises et à des conditions qui laissent entrevoir une plus grande flexibilisation et une plus grande précarisation du travail et de l'emploi[1]. Quant aux investissements, ni la reprise économique vigoureuse depuis 1983-84 ni les mesures incitatives qu'a multipliées le gouvernement canadien n'ont produit les effets attendus. Le profil conjoncturel de la formation brute de capital fixe reste depuis 1983, malgré la relance observée en 1987 et 1988, fort différent du profil standard observé lors des périodes de reprise économique tandis que les tendances inquiétantes de sorties nettes de capitaux, vers les États-Unis notamment, se sont renforcées

La fuite en avant que constitue pour l'économie canadienne, en l'absence de toute politique industrielle orientée, le libre-échange avec les États-Unis devrait modifier encore davantage dans l'avenir le paysage de l'emploi. La dernière étude réalisée par le Conseil économique du Canada laisse entrevoir, selon le scénario «le plus vraisemblable», des gains nets en 1998 pour le Canada estimés à 2.5 pour cent en termes de production par rapport au scénario de *statu quo* (aucune modification dans les relations canado-américaines)[2]. Selon ce scénario, cela signifierait 251 000 emplois de plus qui se répartiraient de la façon suivante : 13 000 dans le secteur primaire, 19 000 dans l'industrie manufacturière, 37 000 dans la construction et 182 000 dans le secteur tertiaire.

Les résultats de cette étude viennent quelque peu tempérer l'enthousiasme des études antérieures. Les avantages que tirerait le Canada de l'Accord commercial avec les États-Unis, particulièrement pour le secteur manufacturier, ne seraient ainsi peut-être pas aussi importants que le

1. Voir à ce sujet le numéro d'*Interventions économiques* consacré à la flexibilité du travail et de l'emploi (Interventions économiques, n°19, printemps 1988, 255 pages)

2. Conseil économique du Canada, *Le tremplin commercial. une évaluation de l'accord canado-américain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

gouvernement canadien l'a toujours laissé croire? La question doit être posée. Une autre question qui doit être posée, celle des implications de l'Accord sur les politiques de main-d'oeuvre et sur l'évolution du marché du travail. L'Accord institutionnalise la continentalisation de l'économie canadienne. Il ne peut que donner un nouvel élan à la dynamique de l'intégration des marchés et à l'harmonisation des politiques de l'emploi.

Critiquant les hypothèses de l'ajustement automatique sous-jacentes aux modèles théoriques d'équilibre sur lesquels repose l'évaluation des avantages nets que pourrait tirer le Canada du libre-échange et la faiblesse, d'ailleurs constatée par le Conseil économique du Canada lui-même, des politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre, Normand Roy souligne dans son texte les dangers que laissent entrevoir les présupposés actuels en faveur de la flexibilité et de la mobilité de la main-d'oeuvre. Indépendamment du fait que les mesures prises dans ce sens auraient pour effet de réduire les protections en matière d'assurance du revenu au profit d'un système d'assistance, toute stratégie orientée sur l'adaptation paraît à ses yeux de Normand Roy nettement insuffisante pour une petite économie ouverte comme celle du Canada. La seule condition, selon lui, pour exploiter à profit les transformations à venir de l'économie mondiale et amortir les conséquences négatives que cela pourrait entraîner sur le tissu économique et social est d'avoir, dans la perspective de la maîtrise du développement en économie ouverte, une politique active du marché du travail qui établisse et maintienne la pleine utilisation des ressources humaines dans l'appareil de production. Loin d'être une politique du passé, la recherche active du plein emploi reste pour Normand Roy un objectif plus actuel que jamais.

6

LIBRE-ÉCHANGE ET CONTINENTALISME: RÉCAPITULATIONS

Richard Arteau

> *It has been said that Canadian history is largely a footnote to the histories of Great Britain and of the United States.*
>
> (Donald C. Masters, *The Reciprocity Treaty of 1854*, Londres, 1936)

La question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'est pas récente, bien au contraire. Le débat émerge de façon récurrente depuis le milieu du XIX[e] siècle, et même antérieurement, sous plusieurs formes. L'objectif premier de cet article consiste à rompre avec la stricte actualité du débat suscité par l'Accord de libre-échange intervenu le 2 janvier 1988. Il s'agira, premièrement, de vérifier s'il est possible d'identifier une tendance générale, voire une constante, dans l'histoire de la politique commerciale canadienne pour expliquer le phénomène dans son actualité compte tenu de l'existence d'une dynamique historique de continentalisation de l'économie nord-américaine, deuxièmement, de voir dans quelle mesure l'Accord répond, dans le contexte actuel de reconfiguration de l'espace mondial, à des préoccupations différentes du côté américain et du côté canadien.

Pour ce faire, nous privilégierons une méthode d'analyse en longue période qui nous permettra de dégager un concept traduisant , *a posteriori*, la présence d'une tendance générale que nous avons identifié par le générique «politique commerciale à double action». Ce concept souligne la dualité d'une

politique commerciale canadienne prise dans un jeu séculaire de dépendance vis-à vis ses principaux partenaires commerciaux, mais qui est autant une expression de souplesse et de marge de manoeuvre dans le processus. Deux périodes longues seront identifiées à partir de cette démarche. La première période va du milieu du dix-neuvième siècle à la deuxième Guerre mondiale. Elle sera marquée par l'idée de réciprocité commerciale avec les États-Unis et la recherche d'une voie originale de développement à l'intérieur d'une relation impériale privilégiée avec le Royaume-Uni.

La seconde couvre la période d'après-guerre à nos jours, alors que le problème de l'autonomie canadienne se posera vis-à-vis le voisin du sud, on parlera de *libre-échange sectoriel* ou *global*, d'*union douanière*, de *marché commun*, d'*intégration sectorielle des marchés*[1].

Le continentalisme est une donnée permanente et progressive de l'histoire industrielle et commerciale canadienne. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'enjeu fondamental a toujours été la recherche de l'autonomie.

Cette démarche nous permettra alors, et alors seulement, d'aborder l'actualité de cet accord commercial. Ne poser le débat actuel du libre-échange que dans l'optique de la négociation d'un accord entre deux partenaires commerciaux autonomes ou, comme c'est trop souvent le cas dans les analyses économiques, dans la perspective d'un intérêt supérieur qui relèverait de la logique économique des relations internationales, conduit inévitablement à sous-estimer profondément l'importance historique qu'ont toujours représenté les États-Unis pour le Canada et, par le fait même, le poids des déterminismes auxquels conduit le lent processus d'intégration qui lie l'une à l'autre les deux économies voisines depuis une centaine d'années.

Plus loin, c'est une imprudence méthodologique que de céder à l'empirie du phénomène, surtout dans un contexte ou l'idéologie libre-échangiste et la signification qu'attribue le sens commun aux termes «libre» et «échange» servent admirablement un certain discours néo-libéral qui domine le monde industrialisé depuis le début des années quatre-vingt.

Notre adhésion à une démarche méthodologique impliquant l'analyse en longue période constitue nécessairement le premier point de rupture par rapport à un débat devenu trop électoraliste pour en saisir les enjeux réels.

De même ne pouvons-nous pas ignorer le contexte économique international des années quatre-vingt et l'importance stratégique que peut représenter tant sur le plan commercial que politique la constitution d'un vaste marché continental en Amérique du nord. Par le poids économique que représente ce marché dans l'économie mondiale et par la dynamique nouvelle que vient induire l'accord du 2 janvier aux relations commerciales entre deux partenaires qui, à eux seuls, représentent environ 20 pour cent des importations et 14 pour cent des exportations mondiales totales, c'est

1. Le plus souvent par l'action des firmes multinationales.

l'équilibre même des rapports de force au sein de l'économie mondiale qui risque de se modifier profondément.

LES AMBIGUITÉS DE L'INDUSTRIALISATION AU CANADA[2]

Dualité du développement industriel

Le développement industriel du Canada, avant même l'acte fédératif, a toujours été largement tributaire du secteur extérieur. Pourtant, en 1879, le gouvernement conservateur de J.A. Macdonald jetait les balises d'un modèle de développement basé sur une intégration est-ouest de l'économie canadienne derrière un mur tarifaire. Ce modèle reposait principalement sur trois piliers interdépendants: les tarifs douaniers, les capitaux étrangers et l'immigration (accompagnés d'une union monétaire facilitant les échanges, le drainage de l'épargne intérieure vers les grands centres et une politique de transport favorisant l'intégration économique est-ouest). Cet ensemble de mesures formait les éléments principaux de la «politique nationale».

Les assises du développement économique canadien reposent donc en grande partie à la fois sur son caractère protectionniste (barrières tarifaires et non-tarifaires) et extraverti (investissements étrangers, politique d'immigration et commerce extérieur). Mais peut-on à la fois chercher à développer l'autarcie et en même temps dépendre de l'extérieur au niveau du commerce et de l'investissement?

Il semble que pendant une centaine d'années (de 1879: la *Politique nationale* jusqu'à la fin des années 1970), on ait été porté à le croire. On se référera ici à la Commission Rowell-Sirois à la fin des années 1930, la Commission Gordon à l'issue de la seconde guerre mondiale, les rapports Watkins (1968) et Gray (1972) pour les années 1960 et 1970 ainsi que l'élaboration de la stratégie de la *troisième option* qui suivirent ces derniers rapports; tous recommandant l'interventionnisme du gouvernement central pour canaliser l'investissement et orienter le développement.

Cette dualité constitue peut-être l'axiome le plus caractéristique et le plus permanent de la voie canadienne de l'industrialisation. Mais, dès le début et encore aujourd'hui, ce fut un choix des plus périlleux puisque, quelles qu'aient pu être les préoccupations internes et aussi grande qu'ait pu être la volonté nationaliste, les orientations commerciales et industrielles du Canada ont la plupart du temps été conditionnées par de grands événements extérieurs;

2. Pour des fins de démonstration, cette section sera divisé en deux parties: l'une posant certains jalons fondamentaux du modèle d'industrialisation du Canada et l'autre, les problèmes inhérents au modèle d'industrialisation extraverti en matière de gestion de la politique commerciale.

et ce, malgré bien des tentatives pour isoler le développement intérieur des impacts de ces événements.

La réduction graduelle des tarifs douaniers, l'abolition des «corn laws» et le démantèlement du système colonial par l'Angleterre entre 1842 et 1849 (date de l'abrogation de l'Acte de navigation) va marquer un point tournant dans l'histoire du Canada. Comme l'écrit Rodigue Tremblay,

> La dépression qui résulta de cette perte de marché extérieur força le Canada d'alors, la British North America, formée de la province du Canada et des colonies britanniques du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, à accroître leurs échanges et à orienter leurs exportations de produits de base vers le marché américain[3].

La première réaction fut d'instaurer en 1849 un libre-échange réciproque sur les matières premières entre les colonies britanniques de l'Amérique du nord et plus tard, en 1854 de déboucher sur le Traité de réciprocité avec les États-Unis, où l'on s'assurait mutuellement le libre-échange des matières premières, mais en gardant des tarifs douaniers élevés sur les produits transformés. Arrivé à échéance, le Traité ne sera pas renouvelé par les États-Unis et le Canada dut, encore une fois, subir les conséquences de son extravertion économique. De l'échec de la réciprocité avec les États-Unis émergea un projet d'intégration est-ouest au nord des États-Unis. Ceci débouchera en 1867 sur l'Acte de l'Amérique du nord britannique.

À partir de 1867, on assistera à l'élaboration d'une politique commerciale protectionniste dont la consolidation se poursuivra jusqu'en 1887. Le tarif douanier, jusqu'alors considéré comme un simple instrument fiscal, deviendra un instrument d'industrialisation et d'intégration est-ouest.

Le tarif était d'autant plus élevé que le produit importé était davantage transformé. Les produits semi-transformés étaient frappés de droits allant de 10 pour cent à 20 pour cent, alors que la protection pour les produits finis variait de 25 pour cent à 30 pour cent.

Cette politique protectionniste avait pour but de protéger un secteur manufacturier encore embryonnaire au Canada. Indépendamment des problèmes d'efficacité soulevés par le développement d'une industrie manufacturière à l'intérieur d'un marché aussi étroit que pouvait l'être le marché canadien, cette politique eut pour effet pervers d'inciter les entreprises étrangères, entendons

3. R. Tremblay, «La politique commerciale et le développement du Canada», in P. Painchaud, *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, CQRI-PUQ, 1977, 643 pages, p. 183. Voir aussi, B. Foster, *A Conjunction of Interests, Business, Politics and Tariffs, 1825-1879*, University of Toronto Press, Toronto, 1986, 288 pages; D.C. Master, *The Reciprocity Treaty of 1854*, Carleton Library, McClelland and Stewart, 1963, 190 pages; G. Tucker, *The Canadian Commercial Revolution, 1845-1851*, Carleton Library, McCllelland and Stewart, 1964, 189 pages.

essentiellement américaines, à contourner les barrières tarifaires et à investir directement sur place pour éviter que le «marché réservé»ne leur échappe. En concurrence directe avec le capitalisme autochtone, ce capitalisme de filiale tissera en se développant les liens d'une nouvelle dépendance économique qui s'avèrera au fil des années d'autant plus insidieuse que le Canada avait de plus en plus besoin pour se développer des marchés, des capitaux et du savoir-faire américains, d'une part, et que des filiales de sociétés étrangères, disposant désormais du même marché protégé et de la même sorte de situation que les entreprises locales, ne seront bien souvent que la micro-reproduction, efficacité et innovation en moins, de la société mère, d'autre part.

Le développement de l'industrie de transformation restera pour longtemps fonction de la taille restreinte du marché canadien et de l'apport des investissements étrangers.

De là, le modèle de développement tout à fait original qu'allait suivre le Canada et où allaient se côtoyer et se superposer, comme Easterbrook et Aitken l'ont montré, deux patrons d'industrialisation: le premier, le plus ancien, extraverti, orienté sur la mise en valeur et la commercialisation des ressources naturelles, et un second, nouveau, à l'abri des barrières tarifaires, orienté sur la substitution aux importations et la conquête du marché intérieur[4].

C'est à la fois par choix politique et par défaut que le Canada avait choisi de prendre la voie difficile du protectionnisme et du nationalisme économique. Par choix, dans la mesure où il s'agissait de construire un pays et de défendre les intérêts des industriels canadiens dans une situation difficile de contiguïté géographique avec un pays qui allait devenir la première puissance au monde. Par défaut, dans la mesure où, un peu laissé pour compte par la Grande-Bretagne et menacé par l'isolationnisme et le protectionnisme des États-Unis, le Canada n'avait d'autre choix, pour développer un secteur industriel naissant et sortir de l'ornière d'un développement de type colonial classique, que de se tourner vers le marché intérieur et de protéger son industrie.

On le devinera, cela posera de sérieux dilemmes en matière de gestion de la politique commerciale.

Dualité de la politique commerciale canadienne

Comment, en effet, favoriser l'industrialisation du pays en se tournant vers le marché intérieur tout en se gardant d'avoir une politique commerciale qui pourrait porter préjudice au secteur d'exportation sur lequel reposait l'économie? Comment poursuivre une politique favorable au développement

4. W.T. Easterbrook et Hugh Aitken, *Canadian Economic History*, Toronto, The Macmillan Co. of Canada, 1956.

des exportations tout en se prémunissant des risques que ne manquerait pas de leur faire courir une politique protectionniste forcément discriminatoire pour ses principaux partenaires commerciaux, en l'occurrence la Grande-Bretagne et les États-Unis? Comment réagir aussi aux aléas des marchés internationaux et aux changements soudains de politique chez ses principaux partenaires? Et, question fondamentale, comment vivre l'ouverture sur l'extérieur tout en évitant la satellisation économique à laquelle semblaient conduire inéluctablement d'un côté, la situation particulière d'économie d'exportation qui était celle du Canada au sein de l'Empire britannique et, de l'autre, le voisinage avec un pays qui allait devenir la première puissance économique au monde.

L'analyse sur une longue période nous fait observer l'originalité du cas canadien à cet effet. Il nous apparaît que le Canada a su gérer la contrainte extérieure par la mise en oeuvre d'une politique commerciale à double action.

On pourrait définir ce concept de «double action» comme une faculté particulière de la politique commerciale canadienne d'opérer un "repositionnement" en conjoncture difficile en se dégageant une marge de manoeuvre donnée par l'adhésion à un système spécifique d'alliances commerciales, le commerce triangulaire de 1850 à 1945; le système bi-multilatéral actuel.

Le terme «double action» renvoit ici à l'idée de mouvement et ne doit pas être entendu dans son acceptation volontariste. Au contraire, il doit être saisi comme un «a posteriori», avec le recul que permet l'analyse en longue durée. Il ne restera dès lors qu'une catégorie abstraite, un concept, nous permettant d'identifier une tendance générale de la politique commerciale canadienne.

La dualité soulignée par ce concept marque également le caractère bi-fonctionnel de la politique commerciale canadienne prise en longue durée. C'est le mouvement de balancier compensateur du régime triangulaire; c'est aussi le poids politique qu'obtiendra ou non le Canada dans le réseau multilatéral pour faire face aux négociations commerciales bilatérales avec les États-Unis.

Si cette double action demeure une constante de la politique commerciale canadienne, nous devons par contre tenir compte des changements structurels survenus dans les relations économiques internationales du Canada depuis le moment où commence à prendre forme cette politique commerciale originale, c'est-à-dire à partir du milieu du dix-neuvième siècle. À cette fin nous identifierons deux périodes longues dont le moment de rupture, se situerait au moment de l'établissement du régime multilatéral d'après-guerre.

La première période débute au milieu des années 1840 avec les premiers reculs de la Grande-Bretagne sur le régime préférentiel, pour se terminer avec la deuxième Guerre mondiale. Cette période est caractérisée par de multiples phases de retournement (mouvement de balancier) dans la gestion du commerce triangulaire avec la Grande-Bretagne et les États-Unis. Profitant des liens

privilégiés qu'il entretient, soit à titre de colonie ou d'ancienne colonie, avec la Grande-Bretagne, ou encore, de son avantage en réserves de matières premières et de la contiguïté géographique de son puissant voisin du sud. Ce mouvement de balancier sera, pour cette première période longue, essentiellement compensateur.

Le début de la deuxième période sera conditionné par deux grandes tendances. Premièrement, l'accentuation du déclin du commerce triangulaire, l'effritement des liens post-coloniaux entre le Canada et la Grande-Bretagne et le déclin de la puissance financière de cette dernière; en second lieu, par la reconfiguration géo-politique du monde après la deuxième guerre mondiale, l'affirmation des États-Unis comme puissance hégémonique et nouveau centre de l'écomomie mondiale et l'instauration des institutions économiques internationales multilatérales.

Privé de sa traditionnelle politique commerciale bilatérale de contre-poids, le Canada devra dès lors négocier sa place dans l'économie mondiale à travers le système multilatéral. C'est également à travers ce système multilatéral que le Canada pourra faire pression sur le pays qui se sera imposé comme le principal partenaire commercial: les États-Unis. Participant de la première heure aux institutions multilatérales et co-signataire fondateur de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947, le Canada devra jouer de finesse pour le maintien de son autonomie et de sa marge de manoeuvre en matière de politique économique, dans un contexte ou s'accélère une dynamique d'intégration du marché nord-américain et, où l'on voit se dessiner une tendance à la fragmentation de l'économie mondiale en blocs commerciaux.

LA GESTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

Déclin du commerce triangulaire et réciprocité canado-américaine, 1850-1945

La question de l'intégration économique et politique[5] du Canada aux États-Unis s'est posée dès les début de la guerre d'indépendance américaine à la fin du dix-huitième siècle avec l'émergence de velléités annexionistes de part et d'autre de la frontière. Au fur et à mesure que les relations politiques se stabilisent entre les États-Unis d'Amérique, l'Angleterre et ses colonies d'Amérique du nord, que les structures politiques dans ces dernières évoluent lentement vers une plus

5. Voir A. Axline et al, *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McCllelland and Stewart, 1974.

grande autonomie, on recherchera de meilleures relations commerciales avec les voisins du sud[6].

C'est dans un contexte de redéploiement de l'économie mondiale, dès la première moitié du dix-neuvième siècle, que se posera inéluctablement la question du devenir du Canada et de son développement économique. L'Europe subit une grave crise commerciale, la puissance britannique décline peu à peu comme pôle central de l'économie-monde mercantiliste et les États-Unis émergent rapidement comme puissance économique.

Le Canada se trouve au centre de cette transition par son statut de colonie[7] et ses rapports avec la métropole d'une part, et d'autre part, par la proximité des États-Unis en phase d'industrialisation rapide et le commerce nord-sud dont les tendances de rapprochement se dessinent de plus en plus.

Depuis, on a toujours eu tendance à croire que la négociation d'ententes commerciales avec les États-Unis constituait pour le Canada la voie la plus rapide de l'industrialisation, par la taille du marché américain et l'apport d'investissements directs. Le Canada se tournera donc d'ores et déjà, vers un pays avancé industriellement. De plus, sur le plan politique, des relations privilégiées avec les États-Unis offraient au départ l'avantage pour le Canada de desserrer l'étreinte de la Grande-Bretagne.

Pendant presqu'une centaine d'années (des années 1850 à 1945) le Canada put s'accommoder de la relation triangulaire qu'il entretenait avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, se rapprochant tour à tour de l'un ou de l'autre, selon les ouvertures commerciales qu'offraient, soit le retour aux tarifs préférentiels britanniques, soit la négociation d'accords de réciprocité (1854, 1935, 1938) avec le voisin du sud. Pour le Canada, cette période en est une d'industrialisation rapide et d'affirmation de son autonomie politique.

C'est en 1879, à défaut d'entente commerciale avec les États-Unis[8] et en raison de l'urgence d'une politique d'industrialisation rapide favorisant le développement d'industries à haute intensité de main-d'oeuvre, que la Chambre des communes, adoptera la *Politique nationale*, à l'incitation du gouvernement conservateur de J.A. Macdonald.

6. Voir à ce sujet, G.N. Tucker, *The Canadian Commercial Revolution 1845-51*, Toronto, McClelland and Stewart, 1963. Voir aussi E.L. Ellis, *Reciprocity 1911, a Study in Canadian-American Relations*, Greenwood Press, New York, 1968, 297 pages; R. Kottman, *Reciprocity and the North Atlantic Triangle 1932-1938*, Cornell University Press, New York, 1968, 294 pages.

7. Du moins jusqu'en 1846 alors que la province du Canada devient Dominion britannique avec l'acquisition du principe du gouvernement responsable.

8. Échec des négociations du gouvernement libéral de A. Mackenzie (1874) en vue d'obtenir un traité de réciprocité.

Quelque temps avant d'être élu premier ministre du gouvernement conservateur, J.A. Macdonald, alors chef de l'opposition proposait la résolution suivante:

> This House is of opinion that the welfare of Canada requires the adoption of a National Policy, which by a judicious readjustment of the tariff will benefit and foster the agricultural, the mining, the manufacturing, and other interests of the Dominion; that such a policy will retain in Canada thousands of our fellow-countrymen who are now obliged to expatriate themselves in search of the employment denied to them at home; will restore prosperity to our struggling industries now so sadly depressed; will prevent Canada from being made a sacrifice market; will encourage and develop an active interprovincial trade; and *moving, as it ought to do, in the direction of a reciprocity of tariffs with our neighbours, so far as the varied interest of Canada may demand, will greatly tend to procure for this country eventually a reciprocity of trade*[9].

Il apparaît donc que la *politique nationale*, en tant que politique visant à protéger les intérêts des industries canadiennes, constituait pour le Canada un second choix dont l'alternative première était de négocier la réciprocité commerciale avec les États-Unis.

D'autres négociations commerciales avec les États-Unis suivirent la *Politique nationale*[10]. Un nouvel accord sera même signé en 1911 par le gouvernement Wilfrid Laurier. Mais cet accord était loin de faire l'unanimité, même au sein du Cabinet fédéral. Faisant l'objet des élections fédérales remportées cette fois par les conservateurs de R. Borden, l'Accord sera rejeté sous les pressions des intérêts nationalistes qui attribuaient la prospérité économique de l'époque aux effets de la «Politique nationale» et craignaient que celui-ci n'affaiblisse les liens avec l'empire britannique. On craignait également que les concessions tarifaires sur les produits manufacturiers prévues par l'Accord ne remettent en cause une assise industrielle encore fragile.

De plus en plus isolé sur le continent nord-américain, de plus en plus confronté au protectionnisme et à l'isolationnisme des États-Unis, le Canada devait vivre, dans l'entre-deux-guerres, une période particulièrement difficile de son histoire. La dépression de l'automne 1929 provoquera aux États-Unis une violente poussée protectionniste avec l'adoption du tarif Smoot-Hawley. Ceci

9. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 mars 1878, pp. 854-862.

10. Voir l'intéressant article de J.L. Granatstein, «L'éternelle question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis», in D. Stairs, et G.R. Winham, *Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, Commission Macdonald, Approvisionnements et services, Ottawa, 1986, pp. 13-63. Ainsi que E.L. Ellis, *op. cit.*, et l'ouvrage classique de O.J. McDiarmid, *Commercial Policy in the Canadian Economy*, Cambridge, Massachussetts, Harvard University Press, 1946.

fut l'occasion pour le Canada de resserrer les liens commerciaux avec la Grande-Bretagne lors de l'accord d'Ottawa de 1932. Cet accord garantissait l'accroissement de l'exportation de produits primaires des Dominions vers la Grande-Bretagne et de l'exportation de produits manufacturés de la Grande-Bretagne vers les Dominions. Mais était-ce suffisant pour compenser les marchés perdus aux États-Unis avec la guerre des tarifs?

En 1935, alors que les réactions protectionnistes des américains s'estompaient peu à peu, les deux pays signèrent un nouvel accord. Outre le régime de la nation la plus favorisée, l'accord prévoyait une réduction des tarifs de 20 à 50 pour cent sur plus de 63 produits. En 1938, les efforts de libéralisation du commerce entre le Canada et les États-Unis se poursuivirent avec le renouvellement de l'accord de 1935. De nouvelles réductions tarifaires et l'inclusion d'autres produits dans ce régime douanier furent concédées, mais à condition que le Canada abandonne les préférences britanniques sur certains produits (agricoles entre autres). Ces deux derniers accords auront pour effet de réduire les droits moyens canadiens *ad valorem* à 24 pour cent, «soit environ le niveau des droits en vigueur de 1912 à 1921»[11]. Rappellons que dans les années 30, les États-Unis constituent déjà le principal partenaire commercial du Canada, autant en ce qui concerne les exportations que les importations (voir tableau 1). Il est à noter également que le mouvement de balancier mentionné plus haut ressort de façon plus évidente avec les exportations canadiennes qu'avec les importations au Canada. En fait, les changements dans la destination des exportations canadiennes depuis 1868 jusqu'aux années 1940 suivent de plus près la conjoncture politique et économique. Par contre, en ce qui concerne la provenance des importations, on assiste progressivement au déclin du pourcentage des produits britanniques importés et inversement, à l'accroissement régulier du pourcentage des importations en provenance des États-Unis.

De cela, se dégagent déjà les trois observations qui suivent. Premièrement, le régime des préférences britanniques et le commerce triangulaire a peut-être ralenti le processus d'intégration commerciale du Canada aux États-Unis, mais, comme le montre l'évolution historique des échanges bilatéraux, ce processus ne pouvait être durablement arrêté. Deuxièmement, les statistiques rétrospectives (voir les tableaux 1 et 2) des importations nous montrent une tendance croissante de la dépendance du Canada vis-à-vis des produits des États-Unis (principalement des produits transformés) depuis 1870, avec un plafonnement de ce ratio autour des années 1970. Troisièmement l'accès aux marchés extérieurs a toujours été problématique dans l'élaboration des politiques commerciale et industrielle du Canada. L'instabilité dans la destination des exportations est un indice de cette insécurité. À partir de 1945, si le problème des débouchés extérieurs reste

11. J.L. Granatstein, *loc. cit.*, p. 40.

entier, il se posera avec plus d'acuité au fur et à mesure de l'accroissement sans précédent du commerce mondial[12] et de la constitution du monde capitaliste en blocs commerciaux.

Tableau 1

Échanges commerciaux du Canada, en pourcentage, par région 1870-1970

	Exportations			Importations		
	R.U.	É.-U.	Autres	R.-U.	É.-U.	Autres
1870	38.1	51.4	10.5	56.1	32.4	11.5
1880	48.3	40.6	11.1	48.3	40.3	11.4
1890	48.7	42.5	8.8	38.8	46.0	15.2
1900	57.1	34.2	8.7	25.7	59.2	15.1
1910	50.0	37.3	12.7	25.8	58.9	15.3
1920	39.5	37.4	23.1	11.9	75.3	12.8
1930	25.1	46.0	28.9	15.2	67.9	16.9
1940	43.1	37.0	19.3	14.9	68.8	16.3
1950	15.1	64.8	20.1	12.7	67.1	20.2
1960	17.4	55.7	26.9	10.7	67.2	22.1
1970	8.9	64.7	26.4	5.3	71.1	23.5
1980	4.3	67.8	32.4	2.8	70.2	27.0

Source: Statistique Canada, *Statistiques historiques*, n° de catalogue 11-506F et *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux*, n° de cat. 67-001.

12. En effet, l'évolution économique mondiale depuis les trois dernières décennies se caractérise par une croissance économique rapide, dominée par un développement industriel sans précédent, et surtout par une intensification des échanges internationaux, dont le rythme dépasse même celui de la production industrielle. En effet, en faisant la comparaison entre l'évolution, en termes réels, de la production et du commerce mondial depuis la fin du siècle dernier, on arrive à la constatation que la production, jusqu'à la seconde guerre mondiale, avait augmenté plus rapidement que le commerce et qu'on assiste depuis 1945 à un revirement des tendances: le commerce a crû environ deux fois plus vite que la production industrielle. Toutefois, on peut déduire qu'une grande part de l'expansion de la production mondiale a été favorisée par la croissance du commerce international, surtout en ce qui concerne l'industrie manufacturière et le commerce de produits manufacturés. (Pour une analyse intéressante de l'interaction entre commerce extérieur et industrialisation, voir l'ouvrage de Mileta Obradovic, *Industrialisation, commerce extérieur et leur interaction*, Economica, Paris, 1984, 192 pages).

On devinera que cette période sera déterminante pour un pays aussi dépendant du secteur extérieur que le Canada.

Tableau 2

Échanges commerciaux du Canada en pourcentage par région 1980-1986

	R.U.	É.-U.	CEE	Japon	Autres
			Exportations		
1980	4.3	67.8	8.3	5.7	18.4
1981	4.0	63.3	6.7	5.4	17.7
1982	3.2	66.2	5.8	5.4	17.4
1983	2.8	68.2	4.7	5.2	14.3
1984	2.2	72.9	4.0	5.3	12.7
1985	2.0	75.8	3.6	4.9	11.0
1986	2.3	78.5	4.4	5.0	10.7
			Importations		
1980	2.8	70.2	5.2	4.0	17.8
1981	3.0	68.6	5.2	5.1	18.1
1982	1.8	70.5	5.6	5.2	15.8
1983	2.4	71.6	5.5	5.8	14.7
1984	2.5	71.9	6.4	6.0	13.1
1985	3.0	71.6	6.8	5.9	12.6
1986	3.3	69.5	8.2	6.8	12.2

Sources: Statistique Canada, *Estimation trimestrielle de la balance canadienne des paiements internationaux*, n° de cat., 67-001.

La deuxième guerre mondiale et l'après-guerre: l'ère du multilatéralisme

À ce titre la deuxième guerre mondiale constitue un point d'inflexion dans les rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis. L'accord de Hyde Park d'avril 1941 viendra consolider la dynamique d'imbrication des deux économies. La signature d'un accord de prêt-bail entre les États-Unis et la Grande-Bretagne par lequel celle-ci pouvait obtenir des marchandises à crédit des États-Unis, mit le Canada dans une position difficile. Exclus de cet accord le Canada vit son déficit commercial avec les États-Unis s'accroître fortement du fait du volume important des importations nécessaires à la production d'armements ensuite dédiés à la Grande-Bretagne. C'est à ce moment que les gouvernements Roosevelt et King trouvèrent une solution. Comme l'écrit Granatstein,

> L'idée initiale du Canada est de faire accepter aux américains d'assujettir les marchandises produites au Canada au régime du prêt-bail et d'assumer les frais nécessaires. Roosevelt ne peut accepter cette solution... mais il peut accepter que les composants que le Canada doit importer des États-Unis pour fabriquer les munitions alors envoyées en Angleterre soient portées au compte du prêt-bail des britanniques[13].

Cet accord, précurseur de l'accord du partage de production du matériel de défense à la fin des années 1950, réalisait de fait l'intégration des deux économies. Dès 1945, la part des États-Unis dans le total des investissements étrangers est de 70 pour cent et celle du total du commerce extérieur canadien d'environ 65 pour cent; tandis que les chiffres sur les investissements britanniques et le commerce du Canada avec la Grande-Bretagne rétrécissent rapidement entre 1940 et aujourd'hui.

Après la deuxième guerre mondiale, la politique canadienne, qui tendait à privilégier le commerce avec la Grande-Bretagne, devient résiduelle[14]. Les importations américaines ayant crû de façon assez constante au cours du vingtième siècle. Le revirement radical qui s'opère pour les exportations canadiennes entre 1940 et 1950 marque l'intégration croissante et peut-être définitive du Canada vis-à-vis de son voisin du sud (tableaux 1 et 2). Cette tendance se confirme de plus en plus aujourd'hui. Elle reflète également le haut degré de propriété étrangère dans l'industrie, ainsi que le commerce intra-firme qui compte pour une large part du commerce Canada/États-Unis.

La guerre a donc eu pour effet d'accélérer le mouvement d'intégration. Les démarches entreprises à l'échelle internationale à l'initiative des États-Unis pour libérer les échanges et mettre en place un «système commercial multilatéral» allaient être l'occasion pour le Canada de relancer l'idée de réciprocité commerciale avec les États-Unis. La conception d'un «système commercial multilatéral» émergea à Washington pendant la seconde guerre mondiale. Les États-Unis jouissant désormais du statut de première puissance économique prirent conscience du rôle de premier plan qu'ils détenaient dans la planification du système commercial international d'après-guerre. Consciente également que les intérêts commerciaux des États-Unis résidaient dans la baisse générale des tarifs douaniers et autres barrières non-tarifaires, l'administration américaine prit l'initiative d'engager les pourparlers en vue de jeter les bases d'un système commercial multilatéral, libéral et non-discriminatoire[15]. Ces principes généraux furent intégrés dans la *Charte de*

13. J.L. Granatstein, *loc. cit.*, p. 41-42.

14. L'Accord général sur le tarif douanier et le commerce (GATT) comme nouveau cadre de négociations commerciales multilatérales, l'établissement de nouvelles règles du commerce international en 1947 viendront renforcer le processus.

15. F. Stone, *Canada, the GATT and the International Trade System*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1987, p. 19 et suivantes.

l'Atlantique en 1941 et servirent déjà de base aux ententes du prêt-bail avec la Grande-Bretagne et les autres pays impliqués. Il s'agissait, dans un premier temps, de réduire les obstacles au commerce des produits américains générés entre autres par l'existence de multiples accords régis par le système préférentiel britannique. Dans un second temps, de façon à laisser s'épanouir l'hégémonie américaine, il fallait, pour garantir la paix mondiale, désamorcer les risques de conflits commerciaux.

Cinq ans plus tard, en février 1946, les États-Unis proposèrent, dans le cadre du Conseil économique et social de l'ONU, les grandes lignes d'une charte en vue de la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Les travaux de la conférence aboutirent à l'adoption de la «Charte de la Havane» instituant l'organisation en mars 1948. Les deux principaux objectifs étaient la réalisation du plein emploi et le développement du commerce international. L'organisation ne vit jamais le jour à cause d'importants clivages entre les conceptions des États-Unis et celles des pays européens et des pays en développement. Mais, paradoxalement, le facteur le plus déterminant de cet échec fut sans doute le rejet du projet par un congrès américain encore protectionniste[16].

Toutefois, parallèlement à l'élaboration de la Charte de l'OIC et encore sous l'initiative des États-Unis, se déroulait une négociation tarifaire multilatérale pour parer au plus urgent. Entre avril et octobre 1947, 23 pays acceptaient de diminuer les tarifs douaniers sur un volume d'échanges équivalent à 50 pour cent du commerce mondial. Reprenant la partie de la Charte de la Havane concernant le commerce, les 23 États impliqués finirent par signer le 30 octobre 1947 l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Les tractations canadiennes se déroulèrent avec 7 des 23 pays participants, mais principalement avec les États-Unis. Après les accords bilatéraux de 1935 et 1938, le Canada pouvait désormais s'attendre à de plus amples réductions tarifaires et autres types de concessions de la part des États-Unis dans le nouveau cadre multilatéral. Un accord supplémentaire entre le Canada et les États-Unis fut signé la journée même de la signature de l'Accord général. Il stipulait que l'Accord commercial bilatéral de 1938 demeurerait inopérant et ne serait réactivé que dans le cas où l'un des deux pays se retirerait du GATT[17]. Pendant les quarante années qui suivront, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce restera le principal accord commercial entre les

16. Voir à ce sujet J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, the Bobbs-Merill Company, New York, 1969, 948 pages, p. 35 et suivantes; F. Stone, *Canada, the GATT and the International Trade System*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1987, 241 pages, p. 18 et suivantes. D. Jouanneau, *Le GATT*, PUF, «Que sais-je?», Paris, 1987, 128 pages, p. 20 et suivantes.

17. F. Stone, *op. cit.*, p. 22-23.

deux pays. Malgré l'intégration croissante des économies canadienne et américaine, le nouveau régime multilatéral offrira au Canada plus d'opportunités et de pouvoir de négociation qu'il en aurait détenu dans un régime strictement bilatéral.

Le GATT servant dès lors de cadre général, cela n'empêchera pas la poursuite des efforts de libéralisation commerciale sur une base bilatérale. L'article XXIV de l'Accord général permet des dérogations au principe de la clause nation la plus favorisée sous certaines conditions dans le cas de pays désireux de former des unions douanières ou des zones de libre-échange. Aussi, la question du libre-échange canado-américain reviendra-t-elle au courant des années soixante, mais le Canada aura tendance à privilégier les accords sectoriels. Certains réaménagements tarifaires sont conclus dans les domaines du bois d'oeuvre, du papier, des pêcheries et des produits agricoles. Mais, c'est avec la signature du pacte de l'automobile en 1965 que l'aspect sectoriel prendra le plus d'importance et aura le plus d'impact, au point que peu après, les pièces d'automobile deviendront la principale source d'échange entre les deux pays.

Dans les premières années, le pacte de partage de production provoqua au Canada, en Ontario surtout, une croissance appréciable tant dans l'industrie automobile qu'en amont et aval de ce secteur compte tenu de l'effet de filière. Mais après 1973, les effets du pacte s'essoufflent et un déficit réapparaît progressivement dans la balance du commerce des pièces d'automobile du côté canadien. Cela viendra mettre en évidence l'aspect chronique du déficit commercial canadien dans les produits de transformation à haute valeur ajoutée.

La troisième option et la réaction nationaliste

Avec l'accentuation du problème d'asymétrie dans les rapports canado-américains, on assistera durant la décennie 1970 à une montée du nationalisme économique dans les institutions fédérales et à l'élaboration de la stratégie dite de troisième option[18] dont l'objectif principal sera la réduction de la dépendance

18. Pour une lecture plus détaillée sur la problématique de la dépendance et la troisième option on référera aux articles de A.-P. Donneur et B. Élie, F. Plourde et F. Rocher, dans la deuxième section du présent ouvrage. Voir également à ce sujet, voir H. Gray, Investissements étrangers directs au Canada, Ottawa, Approvisionnements et services, 1972; sur le concept de «démembrement» dans l'industrie, où l'auteur dit: *«Le mot démembrement est ici employé pour désigner la situation d'une filiale qui n'exécute pas elle-même toutes les grandes fonctions accomplies ordinairement par une grande entreprise moderne... la société mère peut se réserver toutes les grandes décisions de gestion, la recherche et le développement et toute une gamme d'autres fonctions. Elle peut refuser à la filiale le droit d'exporter et exiger d'être l'unique fournisseur*

économique du Canada face aux États-Unis par la diversification des partenaires commerciaux et l'accroissement de la propriété canadienne dans l'industrie.

Le rapport Gray en 1972 allait relancer le débat sur la vulnérabilité du Canada face à son puissant voisin et l'urgence de se doter de politiques qui lui permettraient de mieux affirmer sa souveraineté et de réduire sa dépendance extérieure.

Malgré ce branle-bas, les recommandations de ces rapports n'aboutirent pas, dans la pratique et dans les faits, à une stratégie industrielle cohérente, voire au contrôle effectif des investissements étrangers, mais plutôt à des mesures ponctuelles de soutien et d'adaptation industrielle[19] et à l'extension du secteur public commercial (création de la Corporation de Développement du Canada en 1971, nationalisation de De Havilland Aircraft et de Canadair en 1974, etc) et de la réglementation comme ce sera le cas avec la mise en place de L'agence d'Examen des Investissements étrangers. Plus tard viendra le Politique énergétique nationale.

Dans l'ensemble, ces mesures furent d'une efficacité pour le moins douteuse autant pour ceux qui s'y opposaient que pour ceux qui prônaient une

de la filiale pour un certain nombre de composants et d'autres éléments de production» (page 452).

Le rapport Watkins allait encore plus loin: *«L'investissement étranger n'est pas seulement un phénomène économique, c'est aussi un phénomène politique. Le contrôle étranger veut dire le transport potentiel hors du pays, du centre de certains types de décisions. Le degré auquel la prise de décision à l'intérieur du pays hôte est ébréchée varie selon les circonstances et dépend essentiellement du pouvoir de la firme étrangère et de son gouvernement face au gouvernement du pays hôte. Dans la mesure où la prise de décision est ébréchée, l'indépendance nationale — étant au sens large, la capacité de prendre des décisions dans l'intérêt national — est diminuée»* M.H. WATKINS, *Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, janvier 1968, 444 pages. Voir aussi M. Sharp, «Canada-US Relations: Options for the Futur» in *International Perspectives*, numéro spécial, Automne 1972, pp. 1-24. Canada, Secrétariat d'État aus Affaires extérieures, *Politique étrangère au service des Canadiens*, Canada, Approvisionnements et services, 1970, D.B. Dewitt et J.J. Kirton, *Canada as a Principal Power*, John Wiley and sons, Toronto, 1983, 478 pages.

19. Voir le concept d'*ajustement positif*, dans OCDE, *Politiques d'ajustements positives, maîtriser le changement structurel*, Paris, 1983, 136 pages; et l'article collectif «Pourquoi les politiques industrielles» in *Interventions économiques*, nos 14-15, printemps 1985, pp. 31-52 où l'on retrouve la définition suivante du concept: *«L'ajustement positif impliquera que des ressources soient transférées de la production de biens et services dont la demande diminue vers la production de biens et services dont la demande augmente, que des ressources soient transférées des productions moins efficientes vers des productions plus efficientes, que des ressources soient retirées des productions pour lesquelles d'autres pays acquièrent un avantage comparatif».*

attitude plus directive. Ces mesures dites nationalistes suscitèrent surtout le mécontentement chez les investisseurs étrangers. A titre d'exemple, le programme énergétique national de 1980 entraîna des sorties massives de capitaux de l'ordre de -4,4 milliards de dollars canadiens en 1981 et de -1,425 milliards de dollars canadiens en 1982[20]. De plus, comme le montrent les tableaux 1 et 2, la part des États-Unis dans les importations et les exportations canadiennes s'est non seulement maintenue à des niveaux très élevée sur la période 1970-1985, elle s'est même considérablement accrue au tournant des années quatre-vingts malgré un relâchement observé des liens commerciaux bilatéraux durant la deuxième moitié de la décennie soixante-dix.

Les années 1980 marquent l'abandon de cette stratégie nationaliste et la troisième option[21] par le gouvernement canadien. On pourrait expliquer cet échec par la conjonction de deux facteurs: d'une part, une sous-estimation du degré d'ouverture et du niveau d'imbrication de l'économie canadienne à celle des États-Unis; d'autre part, à l'absence d'une concertation nationale allant dans le sens d'un interventionnisme étatique plus cohérent, plus dirigiste que correcteur. La grave récession de 1982 sera un point tournant au niveau économique et politique. Les choix politiques porteront, au nom du «réalisme» et du «pragmatisme», sur la deuxième option: une dépendance acceptée du Canada vis-à-vis des États-Unis et des ajustements structurels en fonction du marché nord-américain, et peut-être même, d'une prise de conscience du degré avancé de continentalisation de l'économie nord-américaine. On pourrait alors parler d'une quatrième option commerciale pour le Canada: une forme d'intégration économique stratégique qui s'éloigne du simple accord de libre-échange étant donné l'asymétrie des rapports entre les deux pays et l'absence d'une alternative viable pour le Canada. Une intégration stratégique du point de vue où le Canada, en négociant constamment sa marge de manoeuvre politique au sein de cet espace continental, négociera par le fait même sa place dans l'économie mondiale.

LES ENJEUX ACTUELS

Les sections précédentes avaient pour objectif principal de situer la question du libre-échange canado-américain en-dehors de sa stricte actualité. Nous avons tiré certaines conséquences en matière de gestion de la politique commerciale en dégageant un concept que nous croyons être utile à l'analyse du cas

20. C. Deblock, *loc. cit.*, p. 53.

21. Voir, Canada, Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, document d'information sur la politique commerciale du Canada pour les années 1980, Approvisionnements et services, Ottawa, 1983.

canadien. À la lumière de ce qui a été dit, nous pouvons maintenant aborder la question du libre-échange dans sa dimension actuelle.

Le Canada

Les débats que suscite le libre-échange ne se pose pas à l'intérieur des mêmes paramètres au Canada qu'aux États-Unis.

En 1985, constatant les faiblesses structurelles des industries canadiennes, leur manque de compétitivité et la perte de terrain du Canada sur le marché mondial depuis plusieurs années, la Commission d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada (Commission Macdonald) en arrivait à la conclusion que le Canada n'avait d'autre choix que de s'ouvrir au libre-échange avec les États-Unis s'il voulait améliorer sa position concurrentielle sur les marchés internationaux et en même temps, éviter de se retrouver isolé dans un monde soumis à de fortes tensions protectionnistes. En outre, cet accord de libre-échange permettrait au Canada de ne pas subir les conséquences éventuelles des projets de loi à caractère protectionniste à l'étude au Congrès américain.

Le gouvernement conservateur reprendra à son compte les conclusions de la Commission Macdonald, en particulier la thèse selon laquelle la signature d'un accord commercial qui garantirait l'accès au marché américain et éliminerait les obstacles au commerce entre le Canada et les États-Unis, constituerait dans le contexte actuel la meilleure option possible parmi toutes celles qui s'offraient en matière de politique économique internationale pour, à la fois, relancer la croissance et l'emploi et permettre à l'industrie canadienne d'affronter la concurrence internationale. L'argumentation était à la fois d'ordre économique et d'ordre pragmatique. Fondée, d'un côté, sur les avantages que pourrait tirer l'économie canadienne d'une plus grande spécialisation au sein d'un vaste marché intégré, et de l'autre, sur la sécurité que pouvait offrir aux industriels canadiens l'accès privilégié à leur principal marché.

Toutefois, c'est plutôt un second argument, soit la crainte de devoir faire les frais du déficit commercial américain, qui prendra très vite le pas sur le premier. D'un côté, cela évitait au gouvernement de devoir aborder le problème de fond que pouvait constituer le choix du libre-échange comme politique industrielle et comme politique commerciale; de l'autre, devant l'avalanche des projets de loi protectionnistes au Congrès et devant l'incapacité pratique dans laquelle se trouvait le gouvernement canadien de pouvoir prendre des mesures de représailles (par exemple, l'épisode des bardeaux de cèdre), il devenait de plus en plus évident qu'en attendant les résultats des nouvelles négociations commerciales multilatérales, négociations qu'on prévoit longues et difficiles, la signature d'un accord avec les États-Unis constituait encore la meilleure police d'assurance possible contre le protectionnisme américain.

Au départ demandeur, le Canada se trouvera très vite en position défensive devant son voisin, faute d'avoir vraiment étudié en profondeur toutes les options possibles en matière de politique industrielle et commerciale. Par contre, aussi mollement intéressé qu'il pouvait l'être au début des négociations, le gouvernement américain se montrera de plus en plus exigeant et de plus en plus anxieux de pouvoir obtenir un accord qui lui ouvrirait plus grand le marché canadien et lui permettrait, une fois ses arrières assurés, de mieux s'imposer devant ses autres partenaires commerciaux. L'entente prend ainsi valeur de symbole et de modèle, tout en donnant aux États-Unis l'occasion de consolider leur position sur le marché continental.

À cet égard, ne regarder le libre-échange, comme on a eu trop tendance à le faire du côté canadien, que du point de vue du commerce entre deux partenaires, sans prendre en ligne de compte l'existence d'une stratégie plus globale qui inclut, non seulement le Canada, mais aussi le Mexique, c'est oublier que pour les États-Unis, le Canada n'est qu'un élément, important bien sûr, mais un élément d'une stratégie d'ensemble qui vise à redonner aux Américains l'occasion de réaffirmer leur puissance et d'éviter que le déclin dans lequel ils glissent ne deviennent irréversible.

C'est donc dans un contexte de crise globale et de restructuration de l'économie mondiale qu'émerge à nouveau l'éternel débat libre-échangiste entre les voisins canadiens et américains. Cette fois-ci par contre, il ne s'agit pas, comme par le passé, d'aménagements tarifaires ou d'accords sectoriels. Il s'agit bien plutôt de l'établissement d'une zone de libre-échange (ZLE) sur le continent nord-américain, même type que les ZLE du Royaume-Uni/Irlande, Nouvelle-Zélande/Australie, de l'AELE et de la CEE.

Le ministre du Commerce extérieur, James Kelleher publiait en juin 1985 un document intitulé *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs*. Ce document servit de référence aux consultations et au débat sur l'approche du gouvernement fédéral en matière de politique commerciale. Il fut suivi du livre vert du ministère des affaires extérieures *Compétitivité et sécurité...*[22], et du dépôt du rapport de la Commission Macdonald[23] qui donnera au gouvernement la légitimité intellectuelle dont il avait besoin pour défendre son projet de libre-échange dans l'opinion publique. Étant donné l'importance de ce rapport, il n'est pas inutile de revenir sur les raisons qui ont pu conduire les auteurs à proposer le libre-échange comme seule avenue possible au Canada.

La Commission Macdonald dressait les constats suivants:

22. Ministère des Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité: orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1985.

23. *Commission d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1985.

— la relation entre l'État et le marché, entre la société politique et l'économie comporte une dimension internationale aussi bien que nationale;
— aujourd'hui comme par le passé, les changements intervenus à l'échelle de l'économie globale exigent des canadiens qu'ils réagissent positivement à un nouveau contexte international;
— la réponse qui s'impose exigera une profonde adaptation de notre économie pour faire face à la concurrence internationale; un rajustement de nos politiques sociales et industrielles pour soutenir cette adaptation;
— une négociation bilatérale vigoureuse pour obtenir un accès plus sûr au marché américain (alliée à des démarches multilatérales permanentes);
— des modifications institutionnelles du fédéralisme canadien en vue d'accroître notre efficacité dans la négociation et la mise en oeuvre d'ententes commerciales;
— l'adoption de contre-mesures afin de préserver effectivement notre autonomie politique, à mesure que nous nous ouvrons davantage aux forces concurrentielles à l'étranger. Défi de taille, en l'absence de toute autre alternative valable.

Aussi, les solutions préconisées par la Commission s'orienteront vers une politique économique axée sur les lois du marché, une plus grande ouverture sur les marchés internationaux qui amènerait les industries canadiennes à accroître leur compétitivité et donc leur productivité.

Il en découle tout d'abord une vision de l'État qui constitue un véritable volte-face par rapport aux commissions d'enquêtes économiques précédentes (Rowell-Sirois et Gordon) en recommandant un repli de l'interventionnisme, une diminution de la taille de l'État et une réorientation des paiements de transfert en fonction de critères de productivité. L'élaboration d'une stratégie industrielle dirigiste se trouve donc exclue d'emblée puisqu'on postule que les mécanismes d'ajustement du marché sont plus efficaces à sélectionner les industries «gagnantes» que ne pourraient l'être les fonctionnaires du gouvernement. Cette démarche repose sur le principe que le rôle de gouvernement ne consiste pas à freiner les forces concurrentielles du marché, mais à leur fournir un complément grâce à des mesures d'adaptation positives, en soutenant les industries les plus compétitives sur le marché international et en cessant de protéger celles qui nécessitent l'intervention des tarifs, des barrières non-tarifaires, des subsides et du financement privilégié pour leur survie.

Dans une économie ouverte et restreinte comme celle du Canada, nous dit la Commission[24], politique industrielle et politique commerciale sont

24. R.G. Harris, *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, les études Commission royale d'enquête sur l'union économique

presque synonymes. Dans ce contexte, l'obtention d'un traité de libre-échange avec les États-Unis constitue un choix fondamental dans la mesure où un tel traité deviendrait l'élément principal de la politique commerciale et de la stratégie industrielle pour le Canada en garantissant l'accès au vaste marché qu'est celui des États-Unis et, éventuellement, en permettant un "repositionnement" des industries canadiennes sur les marchés continental et mondial.

C'est ici que l'élément de danger apparaît dans ce type d'analyse. L'approche bilatéral devient l'élément central de la stratégie commerciale canadienne au détriment du multilatéralisme qui a, jusqu'ici, bien servi le Canada. Cela deviendra d'autant plus périlleux si la ronde actuelle du GATT échoue dans ses grandes lignes et que l'accord du 2 janvier 1988 devienne la seule garantie dont dispose le Canada sans pouvoir, dans l'avenir, se dégager une marge de manoeuvre par le biais du réseau multilatéral. Quelles seront les réactions américaines advenant un tel cas?

Les États-Unis et le monde actuel

Pour les États-Unis, les enjeux sont évidemment d'ordre plus global. Non seulement la part des exportations américaines dans le total mondial a-t-elle décliné, passant de 16 pour cent en 1960 à 15.2 pour cent en 1970 à 11 pour cent en 1985 (tandis que celle du Canada passe respectivement de 5 pour cent à 5.7 pour cent à 4.5 pour cent et celle du Japon de 3.5 pour cent à 6.9 pour cent à 9.1 pour cent)[25], mais leur position concurrentielle s'est également effritée dans plusieurs domaines, notamment dans le secteur de la haute technologie (cf tableau 3).

Pour eux, les enjeux concernent donc autant la question de leur leadership dans le monde capitaliste et leur capacité à pouvoir imposer la voie américaine de la croissance que de régler leurs problèmes de déficit commercial et budgétaire.

et les perspectives de développement du Canada, études vol. 13, Ottawa, Approvisionnements et services, 1985, page 136.

25. Source: ONU, *Bulletin mensuel de statistique.*

Tableau 3

Part des États-Unis dans le marché mondial de la production de haute technologie 1970-1980

	1970 pour cent	1980 pour cent
Aviation	71	62
Ordinateurs et machines de bureau	42	36
Équipements scientifiques et médicaux	32	29
Équipements de télécommunication	19	13
Produits médicaux et pharmaceutiques	18	16

Source: Fox, L.A. et Cooney, S., «Protectionism returns», in *Foreign Policy*, no. 53, hiver 1983-84, pp. 74-90.

Malgré cela, le PIB américain compte tout de même pour environ 30pour cent (1982) du PIB mondial. De plus, le commerce extérieur n'a pas la même importance aux États-Unis qu'au Canada. Quoique l'indice d'ouverture[26] ait augmenté significativement entre 1965 et 1985, passant environ de 6.2 pour cent en 1965 à 8.7 pour cent en 1975 à 11.27 pour cent en 1985, le dynamisme de l'économie américaine dépend beaucoup moins des variations du commerce international qu'au Canada où ce ratio atteint les 30 pour cent. Ensuite, si le Canada reste le premier partenaire commercial avec une part d'environ 20 pour cent du total des échanges commerciaux des États-Unis, il n'est pas leur principal concurrent. La politique commerciale protectionniste vise beaucoup plus le Japon et la Communauté européenne qui sont les principaux concurrents des États-Unis, qu'une petite puissance industrielle comme le Canada qui constitue, à toute fin pratique, un problème domestique compte tenu du niveau d'imbrication des deux économies[27].

Pour notre voisin du sud, le problème principal se situe dans la nécessité de rééquilibrer un déficit commercial sans cesse grandissant. Le tableau 4 retrace l'évolution du solde des paiements courants et du solde commercial de 1980 à 1987.

26. Mesuré par [(X + M) / 2 / Y] x100, où X représente les exportations, M, les importations et Y, la production intérieure.

27. Voir C. Deblock, *loc. cit.* au sujet de l'imbrication économique du Canada et des États-Unis.

Tableau 4
Solde des paiements courants et solde commercial des États-Unis 1980-1986 (en milliards de dollars E.U.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Solde des paiements	1.9	6.3	-9.2	-46.6	-106.5	-118.4	-141.	-160.7
Solde commercial	-25.5	-28.2	-36.5	-67.1	-112.5	-122.1	-144.3	-159.2

Source: OCDE, *Études économiques de l'OCDE, États-Unis, 1987/1988*, 1988.

Depuis une vingtaine d'années, les États-Unis subissent un déficit croissant de la balance, d'abord du commerce , puis des comptes courants sous l'effet de l'énorme déficit commercial. La tendance se dessine surtout depuis l'abandon du système des parités fixes de Bretton Woods en 1971 et s'accentue avec la récession de 1982, où le dollar américain devient de plus en plus surévalué par rapport aux autres devises. Ce qui eut pour conséquence d'effriter la position concurrentielle des États-Unis dans le monde[28].

La détérioration de la balance commerciale américaine serait causée selon Fielke, principalement par trois éléments:

1. la remarquable appréciation du dollar sur le marché des change international. Cette croissance de la valeur du dollar américain s'évalue en moyenne à 42pour cent de juin 1980 à décembre 1984;
2. une croissance du revenu réel plus rapide aux États-Unis par rapport au reste du monde en 1983-84;
3. la réduction des importations des PVD qui ont subi de sérieuses difficultés avec le service de leur dette et l'obtention de nouveaux prêts après le milieu de 1982[29].

L'objectif fondamental de la politique commerciale américaine depuis le début des années 80 a donc consisté à tenter un rééquilibrage de la balance commerciale. Le retour à une gestion des devises sur le marché mondial fut l'un des principaux moyens envisagés par les États-Unis lors de leurs tractations multilatérales où l'on visait une plus grande stabilité des taux de change.

28. De moins jusqu'à tout récemment. Il faudra attendre pour voir si la chute relative du dollar américain par rapport au yen japonais et aux devises européennes depuis l'effondrement boursier de la mi-octobre 1987, exprime une tendance ou bien une réaction strictement conjoncturelle.

29. N.S. Fielke, «The Foreign Trade Deficit and American Industry», in *New England Economic Review*, juillet-août 1985, pp. 43-53.

La solution des problèmes auxquels sont confrontés les États-Unis ne peut donc être envisageable qu'à l'échelle multilatérale à travers une politique agressive de réaffirmation de puissance, de reprise du leadership américain dans les organisations internationales. C'est la mission que s'est donnée le reaganisme depuis le début des années 1980.

La récession de 1982 et l'approfondissement du problème du déficit commercial obligent le Congrès américain à adopter la position difficilement justifiable de devoir faire la promotion d'exportations et de restreindre les importations. Mais on retrouve également cette stratégie chez la plupart des partenaires commerciaux des États-Unis. Si, dans l'ensemble, les tarifs moyens sur les produits ont considérablement diminué dans tous les pays membres du GATT, on assiste toutefois à une montée d'un nouveau protectionnisme avec l'émergence de méthodes détournées: subventions à l'exportation, subventions aux entreprises non-concurrentielles et autres barrières dites invisibles qui, selon le gouvernement américain, amènent une concurrence déloyale (*unfair trade*), menaçant l'industrie américaine. Avec le *Trade Act* de 1974 et le *Trade Agreement Act* de 1979, les États-Unis s'étaient déjà donnés les moyens législatifs d'intervenir en cas de concurrence déloyale avec l'application de tarifs compensatoires. En septembre 1984 le gouvernement américain adoptait le *Trade Act*, attribuant au président des pouvoirs plus étendus pour agir en vue de contrebalancer les barrières qui s'opposent, dans les autres pays, aux exportations de biens et services et aux investissements américains. Il reçoit aussi des pouvoirs accrus de rétorsion à l'égard de ces pays et les critères permettant d'engager des procédures contre les importations jugées abusives sont également élargis.

C'est, bien sûr, à travers le réseau multilatéral que le gouvernement américain peut faire le plus de pressions pour éliminer ce qu'il qualifie de «pratiques commerciales déloyales» les divers moyens que se donnent les États pour promouvoir ou protéger leurs industries et c'est en novembre 1982 que se tenait la Conférence du GATT pour établir l'agenda de discussion des prochaines négociations multilatérales à Punta del Este (Uruguay).

L'objectif principal des États-Unis est d'attaquer de plein fouet les diverses politiques de subventions aux exportations pratiquées par «les autres». Même si le GATT admet la possibilité qu'un pays puisse avoir recours aux subventions, il pose toutefois une condition qui constitue le principal enjeu du processus de négociations actuel: que le pays qui subventionne ses exportations ne s'accapare pas plus d'une part équitable du marché du produit en question. C'est donc sur la définition de cette «part équitable» que le gouvernement américain tentera de faire pression.

Les priorités américaines sont:

1. la réduction des subventions à l'exportation de la CEE envers les produits agricoles sous l'égide de la politique agricole commune (PAC)

(ce à quoi la CEE répond que la PAC n'est pas négociable puisqu'elle constitue le principal programme de la Communauté);

2. la réglementation du commerce des services qui comptent maintenant pour plus de la moitié du PNB américain (cela s'applique également pour les autres économies industrialisées du monde capitaliste);
3. la réglementation du commerce des hautes technologies, domaine pour lequel les États-Unis ont perdu beaucoup de terrain entre 1970 et 1980. Ici, le gouvernement américain visera particulièrement la politique industrielle du Japon;
4. les préférences tarifaires pour les pays en voie de développement[30].

On devinera que tous les acteurs mèneront vigoureusement leurs négociations et que celles-ci seront longues et ardues compte tenu des tensions actuelles sur le système financier international et de l'instabilité du dollar américain sur le marché des devises. Le Japon et la CEE seront-ils alors en mesure de faire plier les États-Unis?

D'un autre côté, la politique commerciale américaine comporte un second volet qui s'articule avec les objectifs globaux: les négociations bilatérales. Dès le début de son mandat à la présidence des États-Unis, Ronald Reagan posait la nécessité d'établir une forme de marché commun sur le continent nord-américain par la négociation de traités de libre-échange bilatéraux avec les deux pays limitrophes. Voyant les oppositions venir au sein des prochaines négociations multilatérales, les représentants américains saisirent l'occasion que lui offrit le gouvernement canadien en demandant expressément l'ouverture de négociations bilatérales. Du côté mexicain, les pressions politiques internes, la montée, dans le nord du pays, du Parti d'action nationale[31] et surtout la signature d'un accord commercial bilatéral avec les États-Unis en 1985 et l'adhésion du Mexique au GATT en septembre 1986 conduisirent les autorités mexicaines à entamer les pourparlers en vue de la création d'une zone de libre-échange entre les deux pays. Le Mexique se garantirait ainsi l'accès au marché américain et les États-Unis pourraient bénéficier du potentiel d'un marché trois fois supérieur à celui du Canada. Au sud, c'est le marché qui intéresse les américains; au nord, la garantie d'approvisionnement en matières premières.

La perspective ne manque donc pas d'intérêt pour les États-Unis. La signature de deux accords bilatéraux de libre-échange ouvrirait les frontières du plus gros marché régional du monde, argument de poids devant l'arène

30. Voir à ce sujet, IFRI, *Ramsès*, Paris, 1986.

31. Sur les relations États-Unis/Mexique, voir J.L. Solis-Gonzales, «L'évolution récente des relations États-Unis/Mexique», in C. Deblock et M. Couture, (sous la direction de) *Un marché, deux sociétés?, libre-échange et autonomie politique*, ACFAS-SQSP, Montréal, 1987, pp. 43-55; et C. W. Reynolds et T. Carlos (sous la direction de), *U.S.-Mexico Relations Economic and Social Aspects*, Standford, Standford University Press, 1983.

multilatérale. De plus, ces accords serviraient de modèles à l'aboutissement d'une nouvelle entente entre les pays participants à la nouvelle ronde du GATT. On sait que l'entente commerciale signée entre les États-Unis et le Canada comporte d'importants éléments de priorité pour les États-Unis (notamment dans les domaines de l'agriculture, des investissements étrangers, des services financiers, des subventions à l'exportation, de la propriété intellectuelle et des marchés publics) et qu'une entente commerciale a déjà été conclue entre les États-Unis et le Mexique[32].

Par ailleurs, le gouvernement américain parle déjà de créer un club du libre-échange auquel adhéreraient les pays intéressés advenant un échec des négociations de l'Uruguay Round. Ainsi, James Baker, le secrétaire d'État au trésor américain nous dit:

> We hope this follow-up liberalization will occur in the Uruguay Round. If not we might be willing to explore a market-liberalization club approach, through minilateral arrangements or a series of bilateral pacts[33].

CONCLUSION

Comme on peut le constater, le problème d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis dépasse de loin la simple prise de position personnelle (en pour ou en contre). À ce titre, il est étonnant de constater la légèreté avec laquelle les négociations furent menées par les politiciens impliqués directement de part et d'autre de la frontière, et ce, compte tenu des impacts structurels potentiels qu'implique à moyen et long termes un accord de cette importance.

Mais, peut-on vraiment parler de libre-échange canado-américain? La théorie libre-échangiste veut que deux partenaires commerciaux retirent des avantages réciproques de la spécialisation internationale. Sans même entrer dans ce débat théorique, on ne peut affirmer que ce cadre soit pertinent dans le

32. Toutefois, l'entente avec le Mexique n'a pas la portée de celle signée avec le Canada. Le Mexique n'a pas fait de concessions dans les domaines des investissements étrangers, des services et des brevets. Ce qui marque peut-être la distance politique que le Mexique est en mesure de conserver vis-à-vis des États-Unis, contrairement au Canada.

33. J. Baker, «The Geopolitical Implications of the U.S. — Canada Trade Pact», in *The International Economy*, janvier/février 1988. Voir également J.J. Schott, «Implications for the Uruguay Round», in *The Canada-U.S. Free Trade Agreement: the Global Impact*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1988, p. 159 à 172; Congress of the United States, *The GATT Negociations and U.S. Trade Policy*, Congressional Budget Office, Washington D.C., juin 1987; C. Vance et H. Kissinger, «Bipartisan Objectives for Foreign Policy», in *Foreign Affairs*, été 1988, p. 899-921.

cas des relations canado-américaines, surtout depuis l'accord de partage de production dans l'industrie automobile en 1965. Traditionnellement exportateur de matières premières et importateur de produits manufacturés, le Canada échange maintenant principalement des produits de l'automobile avec les États-Unis. Cela dit, l'argument de la spécialisation internationale ne tient plus à moins d'opérer un retour à l'ancienne division du travail qui n'a jamais été avantageuse pour le Canada du point de vue des termes de l'échange. D'autre part, on sait également que la majeure partie du commerce entre les deux pays émane des liens intra-firmes[34].

Ne faudrait-il donc pas aborder les problèmes de nos relations commerciales avec les États-Unis en considérant ces deux dimensions déterminantes:

1) l'extraversion économique séculaire du Canada;
2) la progressivité historique de la continentalisation de l'économie nord-américaine[35].

Pourtant, poser le débat sur le libre-échange au Canada, c'est d'abord et avant tout faire le constat de ces deux tendances lourdes de l'histoire industrielle canadienne et les défis qu'elles posent à toute politique économique «responsable» à court ou à long termes.

Selon nous, ce n'est pas le libre-échange à strictement parler que devrait négocier le Canada lors de ses prochaines tractations bilatérales avec le voisin du sud, mais bien plutôt son espace politique propre dans l'espace économique continental.

Ainsi, la question de l'autonomie du Canada, de la légitimité du gouvernement canadien, ne se posera plus en termes de nationalisme économique au sens stricte, mais dépendra plutôt de la vigueur avec laquelle sera négociée la marge de manoeuvre politique dans un contexte d'ouverture et d'imbrication continentale et surtout, du nombre et de la qualité des cartes à jouer dans un jeu où les règles sont en train de se modifier substantiellement.

34. F. Plourde et C. Deblock, *loc. cit.*

35. Voir D. Brunelle et C. Deblock, *Le libre-échange par défaut*, dynamique capitaliste triple au Canada: présence d'un capitalisme autochtone, d'un capitalisme de filiale et d'un capitalisme continental.

7

L'ÉCONOMIE CANADIENNE ET LE MARCHÉ INTERNATIONAL: ENTRE L'ÉCARTÈLEMENT ET L'ALIGNEMENT

François Rocher

L'actuel débat sur la politique commerciale canadienne doit être analysé en fonction des mutations non seulement de l'économie canadienne, mais aussi de l'économie mondiale. Bien que pour plusieurs intervenants, dont les principaux porte-parole de la bourgeoisie canadienne, la libéralisation du commerce bilatéral vise essentiellement à contrer les menaces du protectionnisme américain, cette option est aussi présentée comme une alternative valable pour relancer les investissements productifs au Canada et affronter la concurrence internationale.

Notre intention est de mettre en lumière les principaux paramètres économiques dont le Canada doit tenir compte lorsqu'il cherche à développer une nouvelle orientation commerciale. Ces paramètres relèvent aussi bien de facteurs exogènes, telles les transformations qui ont marqué l'économie mondiale, que de facteurs endogènes, comme une structure manufacturière tronquée et un modèle d'industrialisation rendant difficile la compétitivité internationale. La prise en compte de ces éléments nous permettra de mieux situer, d'une part, les implications pour l'économie canadienne des mutations qui se sont produites au plan international depuis la fin de la seconde guerre mondiale et, d'autre part, les limites que rencontre toute définition d'une stratégie commerciale autonome pour le Canada.

DES CHANGEMENTS DANS L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Une mutation de l'économie mondiale

Les récentes mutations de l'économie mondiale, dans la foulée de la crise structurelle du capitalisme qui a touché l'ensemble des économies des pays du centre, ont eu d'importantes répercussions sur le Canada. L'évolution rapide de l'économie mondiale est perceptible à travers une conjonction d'éléments qui illustrent la tendance à l'internationalisation du capital productif tout en voulant limiter ses effets pervers sur les économies développées.

L'économie mondiale contemporaine se distingue des périodes précédentes sous plusieurs aspects: accélération des changements technologiques accompagnée de progrès dans leur transférabilité, expansion des sociétés multinationales, intervention plus importante des gouvernements pour attirer de nouveaux investissements, accroissement du secteur des services, intensification de la concurrence dans les formations sociales centrales de la part des nouveaux pays industrialisés et des pays en voie de développement et ouverture de marchés d'exportation, affaiblissement de l'hégémonie américaine sur le commerce international de par la croissance du poids de l'Europe occidentale et du Japon, diminution des différences au plan des structures économiques entre pays développés ce qui a modifié la structure des échanges commerciaux, intégration des marchés financiers internationaux, instabilité des taux de change et, finalement, aggravation des problèmes liés à la dette extérieure de nombreux pays en développement[1].

De tous ces éléments, il importe de souligner particulièrement la croissance de la capacité mondiale de production industrielle. Cette dernière est le fait non seulement du redressement économique de l'Europe, du Japon et des pays de l'Est, mais aussi des pays nouvellement industrialisés. Pour reprendre les catégories de l'économie classique, la demande mondiale correspond davantage à l'offre de sorte que le commerce international s'est largement modifié dans le sens d'un accroissement de la concurrence internationale. Conséquemment, les entreprises ne peuvent plus uniquement compter sur l'expansion du marché mondial pour faire progresser leur production. La délocalisation de la production vers les régions à bas salaires a exercé des

1. John Curtis, «L'orientation de la politique commerciale canadienne dans une économie mondiale en évolution», in John Walley (dir.), *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, (Ottawa, Approvisionnements et Service Canada, (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Étude 10], 1985), pp. 192-195 et Canada, ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne - Document d'information sur la politique commerciale du Canada pour les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1983, pp. 222-225.

pressions considérables sur les industries qui continuent d'utiliser des techniques de production recourant à une forte concentration de main-d'oeuvre, obligeant ces dernières à moderniser leur équipement et à utiliser de nouvelles techniques faisant appel à l'automation.

Ces modifications de nature structurelle se sont accompagnées d'une transformation des conditions institutionnelles encadrant le commerce international. Les parties contractantes du GATT ont graduellement réduit les niveaux de protection tarifaire accentuant ainsi les pressions concurrentielles. Mentionnons que la croissance rapide du prix des matières premières au cours de la décennie 1970, particulièrement les produits énergétiques, a entraîné un resserrement des profits tout en favorisant l'expansion des industries oeuvrant dans l'extraction gazière et pétrolifère. Cette réalité a eu des répercussions importantes au Canada, notamment en ce qui concerne le flux migratoire interprovincial et la croissance de l'industrie manufacturière. Finalement, les fluctuations des taux de change ont modifié les possibilités et les conditions de financement des nouveaux investissements. Cet aspect a marqué spécialement les économies dont la valeur relative de la monnaie était forte, comme ce fut le cas pour le Canada, modifiant la capacité d'exportation des fabricants et leur compétitivité sur le marché intérieur[2].

Tous ces changements internationaux ont touché de façon différenciée les pays industrialisés. Le Canada n'a pas échappé à ces importantes mutations et doit réévaluer la place qu'il occupe au sein de la division internationale du travail. Comme producteur de matières premières et de produits finis, il se situe à la jonction des courants qui bouleversent les flux économiques et commerciaux.

Le Canada se caractérise notamment par la très grande ouverture de son économie. Le commerce international y joue un rôle très important comparativement à l'ensemble des pays industrialisés. Parmi les douze principaux pays développés, le Canada se situait en 1980 au troisième rang au chapitre de la proportion du produit national brut consacrée à l'exportation des biens[3]. Avec 25 pour cent du PNB relevant des exportations et un excédent commercial de 15 milliards de dollars en 1983, nous pourrions croire que le Canada occupe une position privilégiée au sein des nations industrialisées. Ces données globales peuvent toutefois être trompeuses. Il nous faut, d'une part, considérer la structure des exportations, c'est-à-dire les secteurs et les branches où il y a excédent comparativement à ceux qui affichent un déficit. Nous

2. F.J. Chambers, «La nouvelle structure des coûts des entreprises canadiennes: quelques implications pour la politique économique internationale», in D. Stairs et G. Winham (dir), *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Étude 28, 1985, pp. 128-130.

3. Canada, *Étude de la politique commerciale canadienne*, *op. cit.*, p. 25.

devons aussi observer l'évolution des relations commerciales avec l'étranger en fonction des principales tendances internationales. D'autre part, il importe de souligner la faible diversité des partenaires commerciaux en terme de volume global d'exportation, même si le Canada entretient des relations économiques avec un nombre fort élevé de nations. De fait, les relations commerciales canado-américaines occupent une place prépondérante au sein de la structure des exportations. Finalement, la forte proportion des investissements étrangers au Canada n'est pas sans orienter la nature des relations commerciales que le Canada entretient avec l'extérieur.

Le Canada dans la nouvelle division internationale du travail

Le marché international a connu une mutation de la structure des avantages concurrentiels depuis deux décennies. Alors que la libéralisation des échanges commerciaux touchait seulement les pays industriels au cours des années 1940 à 1960, les deux dernières décennies ont vu apparaître de nouveaux partenaires commerciaux. Au départ, les coûts de la libéralisation des échanges pouvaient être contrebalancés par de nouvelles exportations de telle sorte que les négociations multilatérales du GATT ont visé la réduction des tarifs des produits manufacturés échangés principalement entre pays industriels. Les changements survenus dans les échanges commerciaux tendent cependant aujourd'hui à imposer aux pays importateurs une charge plus lourde pour s'adapter à la nouvelle situation. Mentionnons entre autres le rattrapage technologique du Japon et de l'Europe occidentale qui remet en question l'hégémonie américaine en matière d'innovation dans plusieurs secteurs, la croissance rapide des avantages concurrentiels de certains pays en voie de développement dans des secteurs de la production en série et le processus de convergence des structures industrielles de plusieurs pays développés qui a eu pour conséquence une perte de l'avantage concurrentiel de départ.

Ces nouvelles conditions du commerce international ont touché le Canada. Ce dernier a subi l'effet des modifications des avantages concurrentiels au bénéfice du Japon et des NPI, notamment dans certaines branches spécialisées de la production telles le matériel électronique et les automobiles pour le premier, et les branches à forte intensité en main-d'oeuvre tels les textiles, les vêtements et la chaussure pour les seconds. Comme le mentionnent Webb et Zacher, la concurrence des NPI représente une menace croissante pour l'industrie canadienne spécialisée dans les pièces d'automobiles tout en mettant en péril les exportations canadiennes de produits manufacturés vers d'autres pays en développement comme c'est le cas des machines et du

matériel de transports[4]. Les pertes les plus substantielles sont survenues à la fin des années 1970 au niveau de l'industrie automobile qui a souffert de l'exportation des voitures japonaises vers les États-Unis, réduisant la demande pour les véhicules assemblés au Canada. Par ailleurs, la lenteur des taux de croissance dont nous avons fait état plus haut a aussi affecté les pratiques commerciales des pays du tiers monde, notamment par des politiques de subvention des exportations (particulièrement en ce qui concerne les matières premières), bien que ces dernières soient généralement équivalentes à l'aide fournie par les pays industriels.

L'impact de la concurrence de la part des NPI et du Japon doit toutefois être relativisé par la faible proportion des exportations canadiennes dans des secteurs aujourd'hui dominés par ces pays. Cependant, même si par rapport à l'ensemble des exportations et des importations, la proportion accaparée par les pays en développement était respectivement en 1982 de 11,9 pour cent et 9,8 pour cent, elle pose des problèmes difficiles parce que concentrée dans quelques branches (alimentation, boisson et tabac, vêtements, textiles, cuir, produits du bois, produits chimiques, produits métalliques). Mais la part des pays en développement dans les ventes réalisées au Canada est inférieure à celle faite sur d'autres marchés, à l'exception de l'industrie du vêtement. Même si le Canada importe une proportion importante des produits qu'il consomme (31.6 pour cent par rapport à la moyenne de 17.9 pour cent pour les pays industriels), les importations en provenance des pays en développement ne représentaient que 2 pour cent de la consommation canadienne des produits manufacturés, ce qui représente une proportion moindre par rapport aux autres pays industrialisés. Pour Helleiner, «les pays en développement demeurent des protagonistes *très* marginaux sur le marché industriel canadien»[5].

Si les conséquences directes pour le Canada de l'apparition de nouveaux concurrents sont somme toute limitées, les effets indirects ont eu des répercussions plus importantes. Ainsi, la montée des pressions protectionnistes a touché les exportations canadiennes en concurrence sur les marchés américains et européens. De plus, les exportations canadiennes de matières premières nécessaires aux industries manufacturières d'autres pays

4. Michael Webb et Mark Zacher, «Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution», in D. Stairs et W. Gibert (dir.), *Le Canada et le milieu politico-économique international*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Etude 28, 1985, p. 112.

5. G.K. Helleiner, «Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement», in John Whalley (sous la direction de), *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Etude 10, 1985, pp. 119-120.

industriels ont aussi été affectées. Les exportations de minerai de fer et de charbon ont notamment été limitées par la faiblesse de la croissance des industries face à la concurrence des NPI.

La faible proportion des exportations canadiennes dirigées vers les pays en développement n'a pas permis de compenser l'accroissement des importations ou la diminution de l'activité économique dans certaines branches. La croissance du déficit commercial en est une illustration. Cette impossibilité d'augmenter les exportations à un rythme correspondant à l'accroissement des importations s'explique entre autres par la faiblesse des industries canadiennes sur la scène internationale, particulièrement celles reliées aux biens d'équipement. Par ailleurs, les exportations sont concentrées principalement sur trois types de produits: les véhicules automobiles, le papier et les produits du papier, et ce dans une proportion de plus de 30 pour cent des exportations[6]. Ainsi, le Canada n'est pas en mesure de soutenir efficacement la concurrence au niveau des exportations de produits manufacturés même en ce qui concerne les pays en voie de développement.

UN MODELE D'INDUSTRIALISATION TRONQUÉ

Portrait de la situation commerciale du Canada

Ainsi, plusieurs éléments particularisent la structure économique et commerciale nationale. L'ouverture de l'économie canadienne, qui s'explique par l'évolution historique du Canada comme colonie et par sa proximité géographique avec les États-Unis, procure des avantages mais représente aussi une source de problèmes importants. D'abord, elle favorise l'accès aux investissements, à la technologie, aux matières premières, aux capitaux et aux biens de consommation produits à l'étranger. Par ailleurs, elle place l'économie canadienne dans une situation de dépendance face à la conjoncture internationale et aux politiques défavorables pouvant être adoptées par les autres pays, particulièrement les États-Unis. De par sa taille, le Canada n'est pas en mesure d'influencer de façon comparable les pays qui entretiennent des relations importantes avec lui[7].

L'économie canadienne a longtemps été et est encore aujourd'hui largement perçue par nos partenaires commerciaux comme une source quasi inépuisable de matières premières. Les données relatives au commerce

6. V. Corbo, et O. Haurylyshyn, *Les relations commerciales entre le Canada et les pays en développement. La composition des exportations et des importations et les entraves au commerce*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Conseil économique du Canada, 1980, p. 90.

7. Webb, Zacher, *op. cit.*, 1985, pp. 101-102.

extérieur du Canada avec l'ensemble des partenaires commerciaux, ventilées selon les principaux groupes de produits, indiquent que le Canada est un importateur net de produits fabriqués et un exportateur net de matériaux bruts et de ressources naturelles. Ainsi, l'excédent commercial se concentre dans les branches des produits agricoles et alimentaires, des matières premières, des minerais et des métaux non ferreux, des carburants et des produits semi-ouvrés. Cet excédent compense pour les déficits commerciaux relatifs aux branches des machinerie, de l'équipement de bureau et de télécommunications, des appareils ménagers, des textiles et des biens de consommation. Notons cependant que les exportations de produits manufacturiers dépassent les exportations de produits primaires.

Même si au cours de la dernière décennie l'expansion du commerce extérieur a résulté d'une croissance des exportations d'articles manufacturiers finis, la balance commerciale des marchandises est toujours renflouée par les exportations de produits dérivés des ressources naturelles[8]. Dans l'ensemble, les demi-produits non comestibles et les articles manufacturés finis représentent environ 70 pour cent des exportations depuis 1968, alors qu'ils ne comptaient que pour 60 pour cent au début des années 1960. Plus précisément, le pourcentage des produits finis dans les exportations canadiennes de marchandises est passé de 7.8 pour cent en 1960 à 31.2 pour cent en 1981, ce qui a entraîné une importante augmentation du surplus commercial canadien. Cette augmentation de la part des produits manufacturés dans les exportations est attribuable en grande partie à la rationalisation de l'industrie automobile suite à l'Accord conclu en 1965 entre le Canada et les États-Unis sur les produits de l'automobile. Cette initiative a permis d'atteindre une croissance importante de l'exportation dans cette branche qui est passée de 100 millions de dollars en 1960 à 13 milliards de dollars en 1981. Toutefois, cette hausse considérable des exportations a été accompagnée par une augmentation des importations de l'ordre de 16 milliards de dollars en 1981[9]. Les industries manufacturières canadiennes sont donc davantage axées vers les marchés d'exportation et se trouvent par le fait même plus dépendantes du commerce international. Il s'agit là d'un indicateur de l'augmentation de la spécialisation et de la production de l'industrie canadienne depuis le milieu des années 1960.

Toutefois, cette croissance nominale des exportations canadiennes doit être relativisée en fonction de l'évolution globale du commerce international.

8. Les expressions «produits finis» et «produits manufacturés» ne désignent pas la meme réalité. Les produits manufacturés comprennent les produits finis et les demi-produits, c'est-à-dire ceux ayant subi une première transformation. Canada, Comité spécial sur une société nationale de commerce, *Le défi commercial du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 3.

9. Canada, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, *op. cit.*, pp. 22-24.

Ainsi, le Canada occupe une position déclinante dans le commerce mondial. Sa position s'est détériorée plus que tout autre pays industrialisé depuis 1972. La part canadienne des exportations mondiales est passée, pour tous les secteurs, de 4.9 pour cent en 1972 à 3.4 pour cent en 1979, ce qui représente une chute de près de 33 pour cent. Même si la croissance des exportations au cours des années 1970 fut de 15,1 pour cent pour le Canada, cette performance est bien inférieure à la moyenne des pays industrialisés qui fut de 20 pour cent. Selon le Fonds monétaire international, le Canada entretient moins de relations commerciales avec les pays du Tiers-Monde que les autres puissances commerciales et la place qu'il occupe au sein des marchés naissants est dérisoire[10]. La décroissance de la part du Canada sur les marchés mondiaux s'est manifestée particulièrement dans les branches à haute intensité en technologie alors qu'elle s'est maintenue pour les branches à moyenne et faible intensité. La capacité d'adaptation du Canada n'est guère prometteuse et, comme le soulignaient D'Cruz et Fleck:

> L'avenir s'annonce sombre pour les industries manufacturières canadiennes. Les industries à faible croissance (et à l'occasion, à croissance négative) prennent trop d'importance. Ce qui est encore plus grave, c'est que même la part relative du marché occupée par ces secteurs à faible croissance a rétréci, ce qui signifie que notre position concurrentielle s'est affaiblie. Enfin, la diminution relative du pourcentage des exportations dans la partie de la matrice où sont situés les secteurs dont la croissance et la part sont élevées est une indication d'une grave faiblesse structurelle[11].

Ainsi, selon les normes internationales, le Canada a connu un taux de progrès technique faible au cours des années 1970. Le solde de la balance commerciale pour de nombreux secteurs à haute intensité technologique est fortement déficitaire. Globalement, le Canada a eu tendance à se spécialiser dans des industries caractérisées par une croissance lente contrairement à d'autres pays industrialisés comme le Japon ou à certains NPI tels Taïwan, la Corée ou Singapour, qui affichent une spécialisation dans des industries dont le taux de croissance est élevé. Cependant, le Canada n'est pas le seul pays qui affiche cette caractéristique. C'est aussi le cas des États-Unis et des pays de l'Europe occidentale[12]. Cette tendance générale au niveau de la spécialisation a

10. Canada, *Le défi commercial du Canada*, *op. cit.*, pp. 3-5.

11. J.R. D'Cruz et J.D. Fleck, *Canada Can Compete!*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1985, p. 143, cité par Mc Fetridge «Les dimensions économiques de la structure industrielle: un aperçu», in D.G. Mc Fetridge (sous la direction de), *L'industrie canadienne en transition*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Étude 2, 1985, p. 20.

12. Mc Fetridge, *op. cit.*, pp. 13-15.

eu des répercussions sur le taux de croissance de la productivité du travail dans le secteur de la fabrication.

Redéploiement sectoriel et économie canadienne

Les seules variables de l'excédent ou du déficit commercial, bien que pouvant nous fournir des indications sur la structure des échanges, ne sont pas suffisantes pour nous permettre de porter un jugement sur les forces et les faiblesses de l'économie canadienne. L'évolution de la répartition de l'emploi selon les principaux secteurs économiques a été marquée par une tendance constante depuis la seconde guerre: déclin rapide du secteur agricole, déclin à long terme du secteur de la fabrication et forte croissance du secteur tertiaire. La production des biens occupe près de 30 pour cent de la main-d'oeuvre alors que le secteur des services en regroupe environ 70 pour cent. Ainsi, la baisse relative de la part du PIB du secteur primaire tout comme la diminution de la main-d'oeuvre y correspondant, ont été compensées par des hausses dans toutes les autres branches, à l'exception du secteur manufacturier et de l'administration publique. Les mutations intersectorielles ont touché de façon significative l'emploi et les immobilisations alors que la distribution globale du PIB demeurait plus constante dans l'ensemble des branches.

Ces tendances sont toutefois comparables à celles des autres pays industrialisés qui ont connu des diminutions équivalentes dans le secteur de l'agriculture[13]. L'adaptation structurelle du Canada est, du moins à ce niveau, comparable à celle d'autres pays de l'OCDE. Mentionnons toutefois que le secteur tertiaire ne joue pas un rôle important dans les échanges commerciaux du Canada même s'il représente le quart des échanges commerciaux à l'échelle mondiale[14].

Malgré une relative constance dans les échanges commerciaux pour ce qui est du secteur manufacturier, il n'en demeure pas moins que ce dernier a connu des transformations profondes. Les remaniements structurels à l'intérieur des secteurs, notamment au niveau du secteur manufacturier, sont plus importants qu'au niveau intersectoriel. Ainsi, comme le font remarquer Charette, Henry et Kaufmann, les variations nettes de la distribution industrielle du PIB sont survenues à l'intérieur des secteurs de façon plus

13. M. Charette, R. Henry, B. Kaufmann, «L'évolution de la structure industrielle du Canada: une optique internationale», in D. Mc Fetridge, *L'industrie canadienne en transition, op. cit.*, pp. 79-92.

14. Richard Harris, *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Etude 13, 1985, pp. 4-8.

importante qu'entre ces derniers[15]. Un certain nombre d'industries ont réussi à réduire leurs niveaux d'emploi tout en conservant un taux de croissance raisonnable. Ces transformations ont nécessité une rationalisation des opérations pour augmenter de façon significative la productivité de la main-d'oeuvre. Par contre, d'autres industries ont connu une baisse importante des niveaux de l'emploi et de la production, ce qui dénote l'existence de problèmes structurels. Plusieurs industries ont affiché des taux de croissance fort importants aux niveaux de l'emploi et de la production.

Parmi les industries manufacturières dont l'importance relative a augmenté figurent les fabricants de produits en métal, de machines, d'équipement de transport et de produits électriques. Inversement, les branches en déclin sont celles des aliments et boissons, du tabac, du bois, du textile et celles de première transformation des métaux[16]. Ces tendances structurelles sont toutefois comparables à celles que l'on retrouve dans plusieurs pays industrialisés, notamment l'Allemagne de l'Ouest, la Suède et la Grande-Bretagne. Au cours de la période 1960-1980, les taux de croissance du PIB des industries, tout comme celui du secteur manufacturier canadien, sont comparables à ceux des industries étrangères[17].

Ces données, illustrant une baisse de l'importance relative du secteur manufacturier en ce qui a trait à l'emploi et au capital investi, ont souvent été employées pour appuyer l'hypothèse de la désindustrialisation du Canada. Notons cependant que ces modifications sont survenues graduellement depuis trente ans, alors que ces décennies sont généralement considérées comme une période de croissance industrielle soutenue. D'une part, la baisse de la part de l'emploi correspond, pour de nombreuses branches, à une amélioration de la productivité. Par ailleurs, la baisse relative aux immobilisations dans le secteur manufacturier a pu être compensée par la production du secteur des services publics, attribuable entre autres à une augmentation de la demande industrielle. Finalement, notons qu'il n'y a pas eu de baisse, en termes absolus, du secteur manufacturier. Les taux de croissance de l'emploi et de la production ont progressé de façon significative au cours de la période, s'alignant généralement sur le taux de croissance global du PIB. De même, le taux de croissance de la productivité dans le secteur manufacturier n'était pas mauvais. Cette réalité ne se retrouve pas seulement au Canada mais aussi aux États-Unis, en Suède, en Grande-Bretagne et en Allemagne de l'Ouest. Seul le Japon a réussi à accroître la part relative du secteur manufacturier dans le PIB

15. Charette, Henry, Kaufmann, *op. cit.*, p. 96.
16. Mc Fetridge, *op. cit.*, p 4.
17. Charette, Henry et Kaufmann, *op. cit.*, p. 122.

au cours des années 1970, phénomène qui n'a tout de même pas empêché une diminution de la part de l'emploi dans ce secteur[18].

Secteur manufacturier et compétitivité internationale

En plus des problèmes relatifs à la faiblesse de la croissance des exportations sur le marché mondial, le secteur manufacturier doit faire face à un autre problème de taille relevant de la faible dimension du marché national. Depuis les années 1950, l'importance des blocs commerciaux régionaux s'est accrue considérablement. La Communauté économique européenne en constitue l'exemple le plus frappant alors que 20 pour cent du commerce mondial se fait dans le cadre de cet ensemble commercial préférentiel. D'autres organisations du même type regroupent les pays du Sud-Est asiatique (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) ou des Caraïbes. Ces formations établissent des barrières tarifaires et non tarifaires qui favorisent les échanges commerciaux au détriment des autres pays non membres en dépit du fait que ce type de pratique contrevient aux règles, ou du moins à l'esprit qui anime le GATT. À cette tendance s'ajoute l'utilisation croissante des négociations trilatérales entre les États-Unis, la CEE et le Japon pour résoudre les problèmes du commerce international[19].

Selon une étude réalisée par Donald Daly, ce sont principalement les barrières tarifaires et non tarifaire imposées par les autres pays qui limitent l'exportation des produits manufacturés, même si d'autres facteurs doivent aussi être pris en compte tels les coûts de transport et les techniques de mise en marché[20]. La régionalisation du commerce mondial et le traitement discriminatoire qui en découle ont désavantagé le Canada. Les exportations de matières premières ont été durement touchées, notamment en ce qui concerne le blé et les produits du bois. Ces barrières font en sorte que le marché d'exportation est moins profitable parce que la concurrence est plus féroce alors que les coûts des biens produits au Canada deviennent plus élevés. Il devient donc avantageux, à court terme, de produire pour un petit marché qui doit être forcément protégé pour assurer la survie des entreprises autochtones. Ainsi peut être partiellement expliquée la spirale des politiques protectionnistes adoptées au Canada et du ghetto dans lequel elles enferment l'économie.

18. Roy Matthews, *Adaptation structurelle et politique industrielle - L'évolution du secteur manufacturier de 1960 à 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Conseil économique du Canada, 1985, pp. 43-45 et Charette, Henry, Kaufmann, *op. cit.*, pp. 130-132.

19. Webb et Zacher, *op. cit.*, pp. 162-163.

20. Donald J. Daly, *Canada's Comparative advantage*, Ottawa, Economic Council of Canada, Discussion Paper n° 135, September 1979, pp. 79-80.

L'étroitesse du marché induit aussi d'autres conséquences nuisibles au niveau de la capacité concurrentielle du Canada. D'abord, elle incite les industriels à construire des usines de dimensions inférieures à celles des autres pays où le marché est plus grand, de telle sorte que la production ne bénéficie pas des économies d'échelle pouvant être réalisées dans des installations de plus grande dimension[21]. Il en découle que le prix unitaire des produits est plus élevé et s'avère donc moins concurrentiel sur le marché mondial. Ensuite, la diversité excessive de la production dans un petit marché où les consommateurs ne se contentent pas d'une gamme réduite et standardisée de produits contribue à rendre l'économie canadienne moins compétitive[22].

Investissements directs provenant de l'étranger

Si le Canada entretient des relations commerciales exceptionnelles avec les États-Unis, il est aussi le pays où les investissements directs américains sont les plus importants. Le degré élevé de propriété étrangère dans l'économie canadienne exerce une influence déterminante sur l'évolution des exportations canadiennes et les perspectives de développement économique. Évidemment, ces investissements peuvent adopter plusieurs formes, mais ils consistent en grande partie en des transferts directs de certains avoirs d'une société étrangère passant soit par la mise en place d'une nouvelle entreprise soumise au contrôle de la société-mère, soit par l'acquisition d'une société canadienne. Ces transferts d'avoirs peuvent se réaliser sous formes de capitaux, de droit d'exclusivité dans l'utilisation d'une marque de commerce, d'accès préférentiel à un marché ou à des sources de matières premières, mais l'élément le plus important est souvent la possibilité d'acquérir une technique particulière ou, en d'autres termes, la compétence distinctive de la société-mère[23].

21. Pour une analyse comparative de la taille des usines canadiennes par rapport à celles d'autres pays industrialisés, consulter P.K. Gorecki, *Economics of Sale and Efficient Plant Size in Canadian Manufacturing Industries*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978 et F.M. Scherer, «The Determinant of Industrial Plant Sizes in Six Nations», in *The Review of Economics and Statistics*, LV, 1973, pp. 135-145. La petite taille des usines canadiennes augmente les coûts unitaires de 5% à 6% par rapport à ceux des États-Unis.

22. Au sujet des coûts de production du secteur manufacturier canadien et de sa position concurrentielle sur le marché international, voir Myron Gordon «A World Scale National Corporation Industrial Strategy», in *Canadian Public Policy*, IV, 1, hiver 1978, pp. 46-56.

23. Canada, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 205.

La croissance des investissements étrangers au Canada fut phénoménale et n'a que peu d'équivalents au sein des pays industrialisés. Ces investissements sont passés de 8,7 milliards de dollars en 1950 à 68,5 milliards en 1975 pour atteindre 203 milliards en 1984. Mentionnons que, pour 1984, ces investissements se répartissent entre des investissements directs (40 pour cent) et des placements de portefeuilles (57 pour cent), ces derniers étant par nature plus mobiles. La part de l'investissement direct de tous les capitaux étrangers investis au Canada est passée de 39 pour cent à la fin de la Seconde Guerre mondiale à près de 45 pour cent pour le début des années 1980. Evidemment, les États-Unis constituent la principale source de ces investissements[24]. En 1982, ce dernier pays comptait 63 pour cent des investissements faits au Canada.

Il nous faut toutefois relativiser quelque peu ces données globales en rappelant que même si les capitaux utilisés dans les secteurs non-financiers ont cru à une vitesse étonnante, allant de 28,2 milliards de dollars en 1954 à 129,7 milliards en 1974, le degré de propriété attribuable à des résidents canadiens a tout de même varié dans une proportion beaucoup moins considérable, soit de 64 pour cent à 67 pour cent, de telle sorte qu'il est encore possible de dire aujourd'hui que l'économie canadienne, bien que dépendante, est encore largement contrôlée par des intérêts autochtones[25]. De plus, alors que le volume des capitaux investis au Canada augmentait considérablement entre 1960 et 1973, l'investissement américain par rapport au PNB a eu tendance à diminuer, passant de 44 pour cent à 30 pour cent.

Dans l'ensemble, le pourcentage des actifs sous mainmise étrangère représente environ le tiers des investissements totaux au Canada. Cependant, le niveau de propriété étrangère varie énormément d'un secteur d'activité à un autre. En somme, les capitaux étrangers sont fortement concentrés dans quelques secteurs: 10 pour cent des firmes sous contrôle étranger rassemblent 34 pour cent des actifs investis au Canada. Une description plus détaillée nous permettrait de constater que le degré de propriété étrangère est plus élevé dans les branches où un petit nombre de firmes accapare une forte proportion du marché. Là où la concurrence est forte par la présence de nombreuses firmes, la mainmise étrangère est moins importante. Pour Niosi, cette situation découle des compétences distinctives qui sont détenues par les firmes multinationales, notamment aux niveaux des capacités technologiques, de l'accès à un grand marché et à des sources de capitaux[26]. Ces avantages sont difficiles à obtenir par les sociétés autochtones qui rencontrent des problèmes aux niveaux de l'innovation technologique, de la dimension du marché et de l'accessibilité à

24. *Ibid.*, p. 207.
25. *Ibid.*, p. 213.
26. Jorge Niosi, *La bourgeoisie canadienne. La formation et le développe-ment d'une classe dominante*, *op.cit.*, pp. 181-182.

des capitaux à des taux aussi avantageux que ceux pouvant être obtenus par les filiales des sociétés multinationales. Même si elles sont d'égales dimensions, les firmes étrangères sont avantagées par rapport aux firmes canadiennes, c'est pourquoi ces dernières ont tendance à demeurer dans des sphères traditionnelles où la compétence technologique est moins importante.

Mentionnons que si le contrôle étranger dans le secteur de la fabrication s'est largement accru pour la période 1948-1963, il est demeuré constant pendant les années 1960 pour croître à nouveau au début des années 1970 pour par la suite régresser. En 1970, la proportion des capitaux étrangers dans le secteur manufacturier était de 61 pour cent, pour l'industrie gazière et pétrolière de 76 pour cent et pour l'extraction minière et les fonderies de 70 pour cent alors que dix ans plus tard les pourcentages pour ces secteurs et industries n'étaient plus que de 53 pour cent, 51 pour cent et 48 pour cent[27]. Cette baisse peut être attribuable en partie à la politique du gouvernement fédéral établie en 1973 en matière de contrôle des investissements étrangers. Cependant, d'autres facteurs peuvent être invoqués pour rendre compte de cette diminution. D'abord, les branches industrielles dans lesquelles les entreprises à propriété étrangère étaient importantes ont diminué par rapport à l'ensemble du fait de la crise économique. De plus, les années 1970 ont été caractérisées par une plus grande volonté de la part de tous les gouvernements de mieux contrôler le développement économique. Cette volonté s'est traduite par de nombreuses nationalisations, mouvement particulièrement manifeste dans le secteur énergétique.

Les filiales de sociétés étrangères jouissent donc d'importants avantages comparatifs. Une étude de Caves et Weatherley vient confirmer cette constatation[28]. Parce qu'elles ne peuvent compter sur des ressources technologiques et des méthodes de commercialisation équivalentes, les firmes nationales de grande taille connaissent un taux de productivité de 19 pour cent inférieur à celui des filiales de firmes multinationales ayant une dimension similaire. De plus, les entreprises nationales ont tendance à rationaliser leur production plus lentement que ne le font les entreprises étrangères parce que ces dernières sont en mesure d'établir des accords de spécialisation avec leur société-mère[29]. Cependant, ce mode de fonctionnement comporte des

27. Jock Finlayson, «La politique économique internationale du canada - Contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes» dans D. Stairs et W. Winham (dir.), *op. cit.*, p. 85.

28. Richard Caves et al., *Studies in Canadian Industrial Organization*, Ottawa, Royal commission on Corporate Corporation, Study n° 26, 1977.

29. D.J. Daly, «La rationalisation et la spécialisation dans l'industrie manufacturière canadienne», in D.G. Mc Fetridge, *L'industrie canadienne en transition, op. cit.*; P.M. Bishop, H. Crookel, «La spécialisation et l'investissement étranger au Canada», in D.G. Mc Fetridge *L'industrie canadienne en transition, op. cit*

désavantages puisqu'il peut empêcher la filiale de définir une stratégie autonome de planification ou d'innovation. Cette dernière ne sera pas en mesure d'exploiter sur une grande échelle les possibilités d'investissement que présente le Canada. Finalement, mentionnons que les sociétés étrangères, en plus de se concentrer dans des industries où le nombre de concurrents est limité, se sont installées dans des secteurs où les barrières tarifaires sont modérément élevées, comme l'industrie du tabac, du matériel de bureau, des produits chimiques ou pharmaceutiques. Les multinationales recherchent donc des branches industrielles où les bénéfices sont élevés et où la concurrence locale est faible.

Le niveau relativement élevé de mainmise étrangère n'est pas sans influencer les flux commerciaux du Canada vers l'étranger. De fait, plus de 25 pour cent du commerce international est le fruit des filiales des grandes sociétés. D'autre part, ces firmes participent davantage que les entreprises canadiennes aux importations. En effet, 72 pour cent des importations en 1978 provenaient de firmes sous mainmise étrangère, notamment américaines. Il semble toutefois qu'une part importante de ces transactions soit le fait des échanges intra-sociétés[30]. Ces transferts représenteraient près de 56 pour cent des exportations canadiennes vers les États-Unis au cours des dernières années[31]. La participation supérieure au commerce international des filiales des multinationales implantées au Canada s'expliquerait donc essentiellement par les relations commerciales privilégiées maintenues avec la société-mère et les autres entreprises appartenant à cette société à travers le monde. L'importance du commerce entre sociétés affiliées réduit d'autant l'influence d'une politique commerciale canadienne dans la mesure où une proportion considérable du commerce n'est pas facilement touchée par les politiques d'État visant à accroître la compétitivité du Canada sur le marché international ou à augmenter les revenus provenant des exportations canadiennes. De plus, les importations des filiales, tout en ayant tendance à provenir des États-Unis, s'avèrent être considérablement concentrées. Les cinquante plus importantes sociétés importatrices au Canada contrôlent (en 1978) près de 50 pour cent du marché des importations[32]. De ce nombre, 70 pour cent sont sous contrôle étranger et 54 pour cent d'origine américaine. Ces données illustrent la dépendance du Canada à l'égard de importations réalisées par des firmes sous contrôle étranger. Cette situation peut, à court terme, désavantager les approvisionnements pouvant être faits éventuellement au Canada.

30. Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *op. cit.*, pp. 233-234.

31. Stephen Clarkson *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto, James Lorimer, 1985, p. 98.

32. Canada, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, *op. cit.*, p. 37.

Il nous faut enfin noter qu'à cause des rapports étroits entre la société-mère et ses filiales, ces dernières possèdent une capacité de commercialisation internationale beaucoup plus élevée que les firmes autochtones. Toutefois, cette capacité n'est pas toujours exploitée à son maximum, notamment parce que les filiales ont souvent été implantées pour assurer à la firme multinationale une source d'approvisionnement en matière première ou pour pénétrer un marché protégé. De plus, il n'est pas toujours avantageux que les filiales entrent en concurrence sur le marché international avec la société-mère. Cette situation peut limiter les possibilités commerciales des filiales implantées dans les pays périphériques. Ainsi, la plupart des filiales exportent principalement vers les États-Unis et celles qui n'ont pas de relations commerciales bilatérales ou internationales sont limitées au marché canadien par des accords de vente ou par des ententes implicites avec la société-mère[33]. Ainsi, les restrictions imposées à l'intérieur d'une société peuvent nuire à la croissance et à la diversification des exportations canadiennes, particulièrement en ce qui concerne les produits manufacturés.

Toutefois, si le degré élevé de propriété étrangère peut nuire à la diversification du commerce d'exportation, il confère aussi certains avantages à l'économie canadienne. Pour Webb et Zacher, l'utilisation de la technologie, des marques de commerce et des services de commercialisation de la société mère peut accroitre la capacité exportatrice de la filiale[34]. L'attribution d'un marché garanti et les liens entre fabricants élimine les risques de concurrence. L'exploitation de certaines ressources naturelles par des firmes étrangères a pu s'avérer un avantage lorsque la demande mondiale globale fléchissait. Ces relations intra-firmes assuraient une certaine protection à des branches industrielles canadiennes. Par ailleurs, dans des industries qui fabriquent des produits faisant appel à une technologie avancée, le commerce à l'intérieur d'une même société s'avère être une des formes de commerce international en forte progression. Les firmes multinationales contribuent donc à l'amélioration des méthodes de production dans des secteurs technologiques avancés tout en assurant un accès à des marchés étrangers solides et stables de produits manufacturés.

En somme, en dépit des controverses qui entourent la question des investissements étrangers au Canada, il importe de rappeler la décroissance relative de l'emprise des capitaux étrangers sur l'économie canadienne. Ce phénomène n'est cependant pas à lui seul un indicateur d'une nouvelle maturité de la structure industrielle canadienne dans la mesure où les flux commerciaux demeurent inchangés tout comme la dépendance à l'égard de la technologie et des capitaux. De plus, au cours des années 1970, la position du Canada à l'égard de l'investissement étranger s'est considérablement modifiée. Depuis

33. Canada, *Le défi commercial du Canada*, *op. cit.*, pp. 19-20.
34. Webb, Zacher, *op. cit.*, pp. 156-159.

1977, les investissements directs à l'étranger dépassent ceux provenant d'outre-frontière en ce qui concerne la balance des paiements. Le total des investissements directs à l'étranger à la fin de 1984 atteignait 41,7 milliards de dollars dont 29,9 milliards (63 pour cent) se situaient aux États-Unis comparativement à 55 pour cent pour 1977. Cette nouvelle réalité risque de modifier l'intérêt que porte le Canada aux règles internationales concernant les flux d'investissements et déboucher sur une position moins restrictive à l'égard des mouvements de capitaux. Toutefois, à court terme, le Canada continuera d'afficher un pourcentage de capitaux étrangers directs largement plus considérable que celui des autres pays industriels et en sera hypothéqué lors de la définition de toute politique commerciale nationale.

Impacts régionaux des relations commerciales bilatérales

Les données globales concernant les rapports économiques bilatéraux ne nous fournissent guère d'information quant à l'impact de ces rapports sur la structure économique des différentes régions canadiennes.

Il nous faut d'abord rappeler qu'il existe au sein de la formation sociale canadienne des disparités régionales importantes qui ne sont pas uniquement réductibles aux simples différences de revenus par habitant, mais sont plutôt associables à une spécialisation de la production et plus largement à une distorsion structurelle découlant de l'organisation capitaliste de l'économie. L'abondance ou la rareté des ressources naturelles dans les diverses régions ainsi que l'accès élargi aux marchés dû à la modernisation des moyens de transport ne peuvent être les seuls facteurs qui expliquent les disparités régionales du niveau de productivité et, partant, du niveau de vie[35]. Il nous faut tenir compte de la stratégie globale de développement adoptée qui peut être définie par une autre région ou par des intervenants étrangers. Ainsi, l'établissement de liens commerciaux et économiques étroits avec les États-Unis, la continentalisation de l'économie, ont joué un rôle important dans la fragmentation de l'économie canadienne.

Comme l'a démontré Jacques Bérard dans une étude portant sur la fragmentation de l'espace économique canadien, il existe un lien étroit entre la concentration des structures d'exportation des régions canadiennes, l'éclatement de la structure économique et les disparités régionales qui en découlent

35. Canada, Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble. Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977 et L. Auer, *Les disparités régionales et la productivité de la croissance au Canada*, (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Conseil économique du Canada, 1979.

nécessairement[36]. Se manifeste donc une absence de diversification des structures d'exportation selon les régions. Pour la région économique de l'Atlantique, 60 pour cent des exportations sont liées aux domaines de la pêche et du bois; la structure des exportations pour le Québec est composée du bois et des produits semi-manufacturés qui s'y rattachent (20.2 pour cent), des produits finis (13.2 pour cent), des métaux non ferreux (15.3 pour cent) et des minerais (13.3 pour cent); l'Ontario vend à l'étranger surtout des produits finis ou travaillés, soit 60 pour cent du total des exportations (notons qu'environ 50 pour cent de ces produits sont reliés au domaine du transport - auto, camions, trains, pièces détachées, etc.); la région des Prairies exporte surtout des céréales (29.4 pour cent) et des substances bitumineuses (47.1 pour cent) alors que la Colombie-Britannique s'est spécialisée dans le bois et ses produits dérivés (45.8 pour cent)[37].

Ces quelques données nous permettent de constater qu'à l'exception de l'Ontario, les produits d'exportation ne sont que faiblement transformés. Selon Bérard, les structures régionales d'exportation ne sont pas parfaitement complémentaires les unes avec les autres et ce, en dépit du fait que dans les secteurs où la concurrence est possible, la compétition ne semble pas porter sur les mêmes produits. D'autre part, cette hétérogénéité des économies régionales ne semble pas aller en se résorbant puisque les structures d'exportation tendent à évoluer dans des directions opposées, contribuant en cela à l'exacerbation des spécialisations régionales.

Cette structuration déséquilibrée de l'espace économique canadien découle en grande partie de la nature des rapports commerciaux continentaux. En 1980, chaque région canadienne livrait, en moyenne, plus de 70 pour cent du total des exportations aux États-Unis et, plus spécifiquement aux régions américaines limitrophes présentant des caractéristiques similaires. C'est dire que chaque région canadienne est rattachée à un pôle de développement continental régional qui est généralement situé au sud d'elle. Finalement, mentionnons que toutes les régions canadiennes sont fortement dépendantes des capitaux américains pour le financement général de leurs activités industrielles[38].

36. Jacques Bérard, *Continentalisme et fragmentation économique au Canada: Essai de théorisation et éléments de démonstration*, Université de Montréal, Département de science politique, Mémoire de maîtrise, 1983.

37. *Ibid.*, pp. 83-92.

38. *Ibid.*, pp. 130-133.

POLITIQUE COMMERCIALE: UNE MARGE DE MANOEUVRE LIMITÉE

Éléments de la politique commerciale canadienne

Bien que notre intention ne soit pas de retracer toutes les étapes qui ont jalonné l'histoire en matière de politique commerciale canadienne, il importe de brièvement faire état des implications pour le marché national des mutations des conditions du commerce qui se sont produites au plan international depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale[39].

À cause des bouleversements de l'économie mondiale et des ajustements réalisés par les autres pays industrialisés, de la très grande importance que joue le commerce extérieur pour l'économie canadienne et de sa sensibilité à l'égard des problèmes économiques mondiaux, les questions se rapportant à la politique commerciale doivent être considérées comme des éléments de politique intérieure qui touchent directement la gestion et l'organisation industrielle globale. Il est possible de croire que la participation accrue du Canada au commerce international s'est traduite par une perte d'autonomie dans l'élaboration de sa propre politique économique. Comme le Canada est davantage dépendant des exportations et tributaire des investissements étrangers, la performance économique nationale est liée au commerce international mais surtout à la politique américaine.

Rappelons que le resserrement des liens économiques canado-américains, tant sur le plan des importations, des exportations que des investissements, s'est poursuivi à un rythme accéléré à partir de la Seconde Guerre pour ne cesser de s'approfondir par la suite. Cette période de reconstruction pour l'Europe eut des effets bénéfiques pour l'économie américaine qui pouvait, de par son expansion, aisément absorber les volumes croissants de biens canadiens tout en investissant davantage au nord du 49e parallèle. Elle s'est caractérisée par une plus grande libéralisation du commerce international, phénomène rendu possible grâce à la prospérité des principales économies nationales. Le Canada, de son coté, participa activement aux négociations en vue de la création du GATT ainsi qu'aux négociations qui se déroulèrent jusqu'en 1956 et qui aboutirent à un abaissement substantiel des tarifs douaniers. Cependant, c'est au cours des négociations du *Kennedy*

39. Finlayson, *op. cit.*, pp. 53-61; Jonh Whalley, *La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Étude 9, 1985, pp. 48-54; Canada, Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières. Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975, particulièrement les chapitres 1 et 2.

Round, de 1964 à 1967, que la libéralisation des échanges fit de grands pas dans la mesure où une approche globale de réductions douanières fut adoptée[40].

La position canadienne au cours de ces négociations se différencia de celle des États-Unis et de l'Europe occidentale puisqu'elle s'opposa au principe de l'alignement sur des tarifs communs (les États-Unis proposèrent une réduction linéaire de 50 pour cent des tarifs tout en admettant la nécessité de mesures d'exception - droits antidumping, accès préférentiel pour les pays en voie de développement) pour plutôt proposer une négociation portant sur l'échange sectoriel, notamment en ce qui concerne les pâtes et papiers, l'aluminium, le fer et l'acier et les produits chimiques. Cette position s'explique par l'importance considérable des exportations de produits bruts, secteur où le Canada est concurrentiel pour lequel l'accès aux marchés étrangers est important, et par la faiblesse de son secteur manufacturier. Ainsi, l'objectif visé par le Canada était d'obtenir la réduction des tarifs douaniers étrangers sur les matériaux transformés et les produits finis parce que ces derniers sont généralement plus élevés que ceux appliqué aux matériaux bruts dont le Canada est un grand exportateur. Comme le souligne Finlayson, cette décision permet de comprendre pourquoi les tarifs douaniers canadiens sur les importations diminuèrent moins rapidement, entre 1962 et 1973, au Canada qu'aux États-Unis, en Europe ou au Japon[41].

Alors que la décennie 1960 fut marquée par le sceau de la prospérité, les années 1970 s'avèrent plus difficiles. La croissance économique favorisait la création de nouveaux emplois et facilitait le processus d'adaptation structurelle limitant par le fait même les pressions protectionnistes. Inversement, les difficultés économiques rencontrées au cours de la décennie 1970 ont rendu l'adaptation moins facile en réduisant les investissements de capitaux. Ainsi, la lenteur de la croissance économique s'est traduite, au plan des relations commerciales internationales, par une montée du protectionnisme visant à défendre les emplois existants en restreignant les importations. Le protectionnisme a pris des formes nouvelles et ne se limite plus à la simple

40. Ces négociations en arrivèrent à quatre changements majeurs: 1) les négociations se firent sur une base multilatérale sur la base du concept de réductions tarifaires linéaires générales; 2) des négociations eurent lieu sur certaines mesures non tarifaires, comme les codes antidumping et les formalités d'évaluation en douane; 3) les pays en voie de développement ne furent pas tenus de participer aux négociations de façon pleinement réciproque; 4) les États-Unis insistèrent pour que les négociations garantissent des conditions d'accès acceptables aux marchés mondiaux des produits agricoles. (Whalley, *op. cit.*, p. 46.)

41. Finlayson, *op. cit.*, p. 57.

imposition de barrières tarifaires, pratique incompatible avec les accords du GATT[42].

Pour le Canada, l'intégration économique continentale, favorisée par le Pacte de l'automobile qui fit passer les exportations de produits fabriqués de 15 pour cent du total des exportations en 1965 à plus de 30 pour cent en 1970, s'est accentuée au cours des années 1960 rendant l'économie canadienne davantage sensible aux modifications de la politique commerciale américaine. Ainsi, les mesures adoptées par le Président Nixon en 1971 visant à redresser la balance des paiements par la renonciation à l'étalon-or, la dévaluation du dollar américain et la majoration de 10 pour cent sur toutes les importations soumises à un droit toucha de plein fouet la politique commerciale canadienne même si les véhicules automobiles importés du Canada en étaient exemptés. À la même époque fut créée la *Domestic Investment Sales Corporations* (DISC) qui favorisa le réinvestissement aux États-Unis. Le Canada répondit à cette politique américaine par une réduction du taux d'imposition des entreprises manufacturières.

Par ailleurs, les négociations du *Tokyo Round* entamée en 1973 reprirent l'approche d'une réduction globale des tarifs[43]. Le défi du Canada était de deux ordres. D'abord, il s'agissait de contrer le virage protectionniste américain, virage néfaste pour le Canada compte tenu de son extrême dépendance à l'égard de ce marché. D'autre part, le Canada devait transformer l'équilibre des exportations en vendant à d'autres partenaires commerciaux un plus grand nombre de produits finis à haute valeur ajoutée. Au cours de ces négociations a été convenue une réduction douanière de l'ordre de 40 pour cent pour l'ensemble des exportations. De plus, les pourparlers portèrent sur les barrières non tarifaires. Le Canada, pour sa part, a notamment réussi à conserver des droits relativement importants pour les branches manufacturières moins concurrentielles comme les textiles, les vêtements et la construction

42. Webb, Zacher, *op. cit.*, p. 118-119. Ces nouvelles mesures protection-nistes sont de plusieurs ordres: tarifs à droits progressifs qui visent à encourager l'importation de produits peu manufacturés; pratiques sélectives ou barrières non tarifaires; stratégies de substitution des importations; règlements relatifs aux marchés d'État; aide étatique aux industries; l'achat contre paiement en nature plutôt qu'en espèces - pratique favorisée par les pays en développement ayant des problèmes avec leur balance des paiements. *Ibid.*, pp. 131-142.

43. À la fin du Tokyo Round en 1979, l'entente touchait principalement trois domaines: 1) il y a entente des pays industrialisés pour réduire les droits sur un nombre considérable de produits au cours d'une période de huit ans commençant en janvier 1980; 2) Certains pays comme le Canada s'entendent sur des concessions tarifaires - les tarifs seront réduits d'un tiers par rapport à ceux en vigueur avant les négociations; 3) Il y a entente sur un ensemble de codes relatif aux mesures non tarifaires. Whalley, *op. cit.*, p. 47.

navale. Toutefois, l'abaissement tarifaire posera des problèmes de taille à de nombreuses industries canadiennes.

Des choix limités

Ainsi, l'évolution des relations commerciales du Canada est marquée par un double problème depuis la décennie 1960. D'abord, la prédominance des rapports économiques canado-américains s'est accrue malgré certaines tentatives pour en limiter la portée ou les effets négatifs. Environ 20 pour cent de la production totale du Canada traverse la frontière alors que l'inverse est vrai seulement pour une proportion de 2 pour cent tout au plus. La prédominance de ce partenaire fait en sorte que les relations bilatérales sont constamment au coeur de la politique commerciale canadienne. Ce problème est doublé par la prédominance des entreprises sous contrôle étranger. Une proportion non négligeable du commerce international de produits manufacturés réalisé par le Canada est accompagnée de liens de dépendance, ce qui limite les possibilités d'interventions gouvernementales[44].

La question de la composition des exportations nationales constitue l'autre problème fondamental. La faible proportion des produits finis dans les exportations peut faire croire à l'anémie de la structure industrielle, problème d'autant plus inquiétant du fait que le secteur de l'automobile accapare une bonne part des exportations de produits finis. Par ailleurs, de nombreuses firmes concentrant leur production dans les produits finis exercent directement leurs activités sur les marchés étrangers plutôt que d'exporter à partir des marchés intérieurs, sans parler de la tendance à la délocalisation des firmes multinationales vers les pays en voie de développement.

Les perspectives de développement industriel du Canada n'apparaissent donc guère prometteuses pour l'avenir, particulièrement dans une conjoncture où le commerce des produits fabriqués connaît une expansion plus rapide que celui des produits bruts ou semi-transformés[45]. La concentration des exportations canadiennes dans ces secteurs s'avère donc une cause importante de la diminution de la part du Canada dans le commerce international. De plus, les marchés internationaux des produits de base comme les produits minéraux ou les céréales et les produits semi-ouvrés comme le bois d'oeuvre ou les métaux ayant connu une première transformation, connaissent généralement une plus grande instabilité que les marchés de produits finis. Cette réalité peut s'expliquer par le fait que l'accroissement du revenu dans les pays étrangers

44. Curtis, *op. cit.*, p. 200.

45. Finlayson, *op. cit.*, p. 64; D. Daly, *Canada in an Uncertain World Economic Environment, essays in International Economics*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, pp. 11-12.

augmente davantage l'importation de biens manufacturés que celle des biens de première transformation[46]. Par ailleurs, les progrès technologiques ont permis de réduire la quantité de matières premières requises par unité de production dans certaines industries, ayant une incidence directe sur les exportations des matières premières.

L'évolution des taux de croissance des pays qui importent du Canada s'avère donc déterminante pour l'avenir des exportations. La crise économique qui a affecté les pays industrialisés au cours des années 1975-1982 a eu un impact négatif sur les flux commerciaux et c'est surtout la demande des produits semi-ouvrés qui en a le plus ressenti les effets. Comme le Canada est un grand exportateur de ces produits, il demeure particulièrement sensible au taux de croissance des marchés étrangers. Pour ces raisons, la situation du Canada dans l'économie mondiale apparaît aujourd'hui plus précaire que celle des autres formations du centre. D'autre part, les conditions d'exploitation de la main-d'oeuvre canadienne rendent impossible la mise en place d'une stratégie de substitution aux importations comparable à celle adoptée par les NPI. Comme le souligne Houle, «la crise de l'accumulation intensive et l'émergence de la NDIT remettent certainement en cause le développement du secteur manufacturier canadien basé sur un détour de la production du centre»[47]. Le secteur manufacturier canadien doit donc faire face à des problèmes de restructuration de sa production au niveau mondial par l'implantation d'industries à haute technologie. De ce fait, il rencontre d'importantes difficultés à demeurer concurrentiel sur le marché international. Le modèle d'industrialisation du Canada devient de moins en moins adapté aux nouvelles conditions d'accumulation du capital sur la scène internationale. Pour Houle, la crise économique que traverse l'économie mondiale ainsi que l'émergence de NPI posent des défis particuliers au Canada:

> En premier lieu, le secteur manufacturier ne peut bénéficier de la nouvelle phase d'industrialisation du capital production et le Canada doit s'attendre à la disparition de certaines branches manufacturières et à une baisse importante d'emploi dans ce secteur. En second lieu, la productivité et l'innovation des industries canadiennes sont généralement plus faibles que celles des concurrents, par conséquent seule une diminution des coûts salariaux (direct et indirect) peut leur permettre de maintenir une certaine compétitivité sur les marchés qu'elles occupent déjà.

46. Webb, Zacher, *op. cit.*, p. 152.

47. François Houle, «La crise et la place du Canada dans la nouvelle division internationale du travail», in D. Cameron, F. Houle (sous la direction de), *Le Canada dans la nouvelle division internationale du travail*, *op. cit.*, p. 98. Voir aussi du même auteur, «L'État canadien et le capitalisme mondial: stratégies d'insertion», in *Revue canadienne de science politique*, XX, 3, septembre 1987, 467-500.

> Ceci accentuera la nécessité d'une restructuration du rapport salarial et des interventions de l'État[48].

L'amélioration de la compétitivité et la croissance soutenue de plusieurs pays en voie de développement ou de NPI s'est traduite par une diminution de la proportion absolue des exportations du Canada sur les marchés mondiaux. Ces considérations nous permettent de saisir les implications pour le Canada, tant au niveau de sa structure industrielle qu'au niveau des coûts sociaux éventuels, des mutations survenues au sein de l'économie mondiale. Compte tenu des limites particulières à l'économie canadienne, cette dernière ne devra pas trop faire reposer sa stratégie de développement sur l'expansion des exportations. Comme nous l'avons souligné, les perspectives d'expansion et de diversification des exportations sont plutôt limitées.

Cependant, dans l'ensemble, le *problème majeur* de la politique économique internationale du Canada provient non pas d'un sous-développement des facteurs de production ou des possibilités de croissance à court terme, mais plutôt du sur-développement des relations économiques bilatérales qui limite la marge de manoeuvre essentielle à une gestion économique cohérente et bien intégrée. Cette réalité est d'autant plus inquiétante dans une conjoncture où les États-Unis réagissent à la dépendance croissante d'importants secteurs de l'économie canadienne à l'égard des marchés américains par la volonté d'imposer des contraintes au commerce bilatéral. Bien que les problèmes propres au Canada soient différents de ceux rencontrés aux États-Unis, les stratégies adoptées le seront en fonction des politiques américaines et de l'évolution de l'économie continentale.

48. *Ibid.*, p. 101.

8

LE LIBRE-ÉCHANGE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE

André P. Donneur

La question des tarifs douaniers est au centre de la politique étrangère canadienne comme de la politique canadienne en général depuis que ce pays existe ou, tout au moins, depuis que son gouvernement a juridiction sur eux. Rappelons-nous les débats et les luttes entre Macdonald et Mackenzie au XIXème siècle ou la défaite de Laurier (c.f. par exemple à ce propos, Bliss, 1987). À l'heure actuelle, elle est d'une actualité brûlante, parce qu'encore une fois, le Canada vient dc conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Cette question est centrale parce qu'elle ne se limite pas au domaine économique, comme certains voudraient nous le faire croire. Suivant la réponse qu'on lui donne, elle met en cause, en fait, la souveraineté culturelle et politique du Canada. Ce n'est pas là uniquement propos de politologue ou de spécialiste des relations internationales, mais c'est une opinion que partagent des économistes (cf. par exemple Wilkinson, 1986-87).

Tout le débat sur la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis a été mal engagé. Premièrement, le terme employé «le libre-échange» est trompeur. En effet, on peut être favorable à une politique générale de libre-échange, telle que celle que le Canada pratique au sein du GATT, tout en jugeant dangereuse ou inopérante la création d'une zone de libre-échange comprenant uniquement les États-Unis et le Canada. Deuxièmement, on a eu tendance à présenter cette politique comme inévitable, parce que l'autre choix possible: réduire la vulnérabilité du Canada à l'égard des États-Unis en renforçant son économie et en diversifiant ses échanges s'était soldé par un échec, sans examiner sérieusement si cette politique, dite de troisième option (Sharp, 1972), avait été réellement appliquée.

Troisièmement, dans la foulée de la Commission Macdonald (Macdonald, 1985), on a conçu aussi cet accord comme un moyen de supprimer les entraves au commerce interprovincial et renforcer l'union économique canadienne, comme s'il était plus facile de régler un problème intérieur avec l'aide d'un pays voisin, plutôt que par une entente entre Canadiens. Quatrièmement, le libre-échange bilatéral est présenté comme un moyen quasi infaillible pour rationaliser l'économie canadienne, en rendant les entreprises rentables plus compétitives et en éliminant le bois mort. En somme, à défaut de politique industrielle, on attend que la compétition avec l'économie américaine en tienne lieu et procède aux sélections qui s'imposent. Cinquièment enfin, on présente ce choix commercial comme une sorte de fontaine de jouvence, qui multipliera les emplois pour les Canadiens et abaissera leur coût de la vie. Mais on ajoute vite que cette panacée n'agira qu'à long terme. À court terme, il faut s'attendre à une perte d'emplois et la création de nouveaux dépendra de la capacité des entreprises compétitives à en créer.

En réalité, la recherche d'une entente commerciale avec les États-Unis est une politique qui répond à des intérêts bien déterminés et est un processus qui s'est enclenché en 1981-82 dans la foulée de la crise économique. Duncan Cameron (1986 et 1987) a retracé d'une manière très fouillée la genèse de cette politique. Alors que Brian Mulroney était candidat au leadership du parti conservateur en 1983, il se prononçait contre le libre-échange avec les États-Unis. Devenu leader, il était ouvert sur la question sans se prononcer pour ou contre et, durant la campagne électorale, il ne traita pas du libre-échange. Par contre, une fois premier ministre, il s'est fait le champion de cette politique. Pourquoi ce changement? Cameron montre d'une manière convaincante que le premier ministre et son cabinet subirent de fortes pressions de la part des milieux d'affaires et plus précisément du *Business Council on National Issues.* Cet organisme, qui regroupe les grandes entreprises canadiennes, avait commencé à faire du lobbying en faveur d'un accord de libre-échange avec les États-Unis dès la fin des années soixante-dix, mais accentua sa pression dès la formation du gouvernement Mulroney. Une *task force* , avec à sa tête Tom Burns, l'ancien patron de l'Association canadienne des exportateurs, vendit aux ministres senior du Cabinet cette idée. Incidemment, on retrouve, après le sommet de la Saint-Patrick à Québec en mars 1985, le même Tom Burns chargé par le premier ministre de faire une étude sur les attitudes des Canadiens à l'égard d'un accord qui assurerait l'accès au marché des États-Unis. Le *Business Council on National Issues* et les grandes entreprises portèrent également leurs efforts sur la Commission royale sur l'union économique et les perpectives de développement du Canada, dont le président, Donald S. Macdonald, se prononçait le 19 novembre 1984, soit un an avant que la Commission ne termine son rapport, en faveur d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. C'était pour lui le meilleur choix politique que le Canada

pouvait faire pour entrer dans le XXIe siècle (Cameron, 1987; Drache et Cameron, 1985).

Les partisans d'un accord de libre-échange avec les États-Unis ont toujours existé. Sous le gouvernement Trudeau, lorsque fut adoptée la *troisième option*, ils préconisaient alors la même politique, que Mitchell Sharp (1972) avait qualifée de *deuxième option* et rejetée «parce qu'elle allait à l'encontre du désir du Canada de sauvegarder la plus grande indépendance possible». Mais pourquoi, battus en 1972, les partisans de la deuxième option ont gagné en 1984?

D'abord, ils n'avaient pas affaire au même personnel politique qu'en 1972, encore que, comme nous l'avons vu, Brian Mulroney n'était pas à priori partisan de la *deuxième option*. Ajoutons, toutefois, que le parti conservateur avait été hostile à la *troisième option*, ayant abandonné sa traditionnelle politique nationaliste quand Diefenbaker en perdit la direction. Mais c'est surtout parce que le parti libéral leur avait déjà préparé le terrain que les tenants du libre-échange avec les États-Unis ont joué sur du velours en 1984. Rappelons-nous, en effet, la conférence de presse donnée le 31 août 1983 par Gerald Regan, alors ministre d'état au commerce extérieur. Il y rendait public une étude sur la politique commerciale canadienne (Reagan, 1983) qui préconisait un libre-échange sectoriel. À toute fin pratique, il s'agissait d'un abandon de la *troisième option* et l'amorce de l'adoption de la *deuxième option*, ainsi que nous l'écrivions immédiatement (Donneur, 1983), en rappelant la mise en garde de Mitchell Sharp (1972) selon lequel le libre-échange sectoriel conduisait à un régime général de libre-échange. Notre article dut causer quelque remous, puisque peu de temps après plusieurs hauts fonctionnaires du ministère des affaires extérieures tinrent à nous assurer que le libre-échange sectoriel avec les États-Unis ne signifiait pas l'abandon de la *troisième option*, c'est-à dire que le Canada continuerait à renforcir son économie et à diversifier ses échanges avec le reste du monde. Ce discours, qui allie allègrement *deuxième et troisième options*, dans une option hybride que nous appellerons «deuxième option et demie», nous allions nous le faire servir à nouveau durant l'automne 1985, après que le premier ministre Mulroney eut annoncé solennellement le 26 septembre à la Chambre des Communes qu'il avait exprimé le jour même au président Reagan l'intérêt du Canada à conclure «un nouvel accord commercial» avec les États-Unis. Mais seuls des songe-creux peuvent se laisser prendre à un tel discours: la *deuxième option et demie* n'était que le rideau de fumée qui aurait voulu cacher le passage en douceur d'une politique à une autre. À toutes fins utiles, les négociations sur le libre-échange sectoriel, qui se traduisirent entre autres par deux rencontres entre Gerald Regan et le représentant commercial des États-Unis, William Brock, le 17 février et le 6 juin 1984, ne commencèrent pas vraiment, chaque protagoniste attendant les élections dans les deux pays

(Wilkinson, 1985). Mais le terrain était préparé pour glisser du libre-échange sectoriel au libre-échange général.

Pourquoi le Canada avait-il abandonné la *troisième option* en 1983? Cet abandon apparait, en effet, paradoxal après la relance de cette option lors du retour au pouvoir de Pierre Elliot Trudeau en février 1980. C'est alors que le Canada prend le contrôle de la majorité de son secteur pétrolier grâce à la politique énergique nationale et relance une politique de diversification des marchés en privilégiant le bilatéralisme avec quelques pays choisis, comme par exemple l'Algérie, l'Arabie séoudite, le Mexique et le Brésil. Apparemment, la récession économique, la chute du prix du pétrole, l'accroissement de la valeur du dollar et celui de la dette de quelques-uns des partenaires-cibles du bilatéralisme sont les causes qui suscitèrent le changement de politique en direction de la deuxième option. Ce qui était frappant à l'époque, ce fut l'accroissement rapide de la part des échanges commerciaux avec les États-Unis. Ceux-ci passèrent *grosso modo* des deux tiers aux trois quarts du commerce extérieur du Canada. Mis à part le Japon, les autres partenaires commerciaux, à commencer par la Communauté européenne, régressaient en pourcentage et même parfois, comme l'Amérique latine, en chiffres absolus. Face aux pressions du Congrès des États-Unis en faveur de mesures protectionnistes, le gouvernement canadien eut peur que le gigantesque marché qui absorbait de manière croissante ses exportations se ferme. Habilement présenté, le libre-échange bilatéral apparaissait comme l'unique planche de salut. Une planche quelque peu illusoire, car même un accord de libre-échange n'empêcherait pas le président des États-Unis de prendre des mesures protectionnistes de sauvegarde à titre temporaire. D'autre part, fallait-il hypothéquer l'avenir en adoptant une politique de long terme pour répondre à des difficultés conjoncturelles? La justesse de cette politique peut être sérieusement mise en cause quand on sait que l'économie américaine est en déclin et que la part des États-Unis dans le commerce mondial ne cesse de décliner.

Ces réflexions nous amènent à nous interroger sérieusement sur la *troisième option*, son applicabilité et son application réelle. La *troisième option* consistait en l'adoption par le Canada «d'une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada» (Sharp, 1972). Cette stratégie comportait, certes, un volet externe: «élargir délibérément la gamme des marchés» où se vendraient les produits canadiens. Mais ce volet externe était subordonné au volet interne, que — notons-le en passant — aujourd'hui les commentateurs négligent allant même jusqu'à réduire la troisième option à une tentative de percée commerciale sur le Marché commun européen. Le volet interne prévoyait la réglementation des investissements étrangers, "l'émergence de sociétés dynamiques sous contrôle canadien» et la préservation de l'identité culturelle canadiennne. Un certain

nombre de mesures prises par le gouvernement Trudeau vont dans le sens de ces objectifs. Il en est ainsi de la création de l'Agence d'examen des investissements étrangers (FIRA), de celle de Petro-Canada et du soutien à Dome Petroleum, de la nationalisation de Canadair et De Haviland et du soutien à Bombardier, de la suppression des privilèges fiscaux à *Time* et de l'imposition d'un quota de contenu canadien à la radio et à la télévision.

Toutefois, on est loin d'une véritable restructuration de l'économie canadienne qui aurait permis à des entreprises dynamiques de conquérir de nouveaux marchés. En réalité, les mesures adoptées par le gouvernement canadien ne furent que partielles. Prenons par exemple le cas de FIRA. On est en présence d'un organisme qui est loin d'être celui que le Rapport Walkins (1968) avait préconisé. Sa tâche consistait à surveiller l'introduction de nouveaux investissements étrangers. Tardivement, au début des années quatre-vingt, le gouvernement Trudeau envisagea de le faire intervenir aussi dans l'examen des investissements étrangers déjà existants. Mais cette velléité sombra avec la crise de 1981-82. De même, Pétro-Canada ne fut pas doté à sa création des instruments qui lui aurait permis d'occuper une part substantielle du marché pétrolier. Il fallut attendre le début des années quatre-vingt avec l'adoption de la politique énergétique nationale, dans une conjoncture beaucoup plus difficile que celle du début des années soixante-dix, pour que Pétro-Canada puisse devenir une grande compagnie en absorbant deux compagnies étrangères, mais à un coût trop élevé et sans qu'on ose toucher à la compagnie américaine qui symbolisait la mainmise étrangère: Exon. D'autre part, la Corporation canadienne de développement pratiqua une politique d'investissement et d'acquisition d'entreprises qui répondait plus aux intuitions financières de ces dirigeants qu'à une politique systématique de restructuration industrielle définie par le gouvernement canadien.

Plus généralement, les mesures de restructuration industrielle que le Groupe d'analyse politique du ministère des affaires extérieures, qui avait déjà préparé, en coopération avec le Bureau de l'Hémisphère occidental, l'étude adoptée par le Cabinet qui servit de base à la rédaction de l'article de Mitchell Sharp (1972) prônant la *troisième option*, avaient mises au point ne parvinrent jamais au Cabinet devant l'opposion de fonctionnaires des ministères des finances et de l'industrie et du commerce. Or cette restructuration était fondamentale à la mise en oeuvre de cette politique. On peut affirmer clairement que la politique de *troisième option* ne fut jamais appliquée réellement. Les quelques mesures internes partielles qui furent prises ne donnaient pas l'assise nécessaire à l'économie canadienne pour conquérir une nouvelle gamme de marchés. En réalité, la politique qui fut menée est celle de la *première option*, celle du statu quo, assortie de quelques demi-mesures relevant de la *troisième option*. On est en présence d'une sorte de première option et demie. Pourtant, la conjoncture était alors favorable. Un certain nombre de gouvernements provinciaux étaient enclins à nationaliser

des compagnies étrangères comme ce fut le cas pour la potasse en Saskatchewan et de l'amiante au Québec. Grâce également à l'apport de capitaux privés, favorisé par les gouvernements fédéral et provinciaux, la part de propriété étrangère diminua dans les années soixante-dix dans tous les secteurs de l'économie.

De plus, la recherche de partenaires extérieurs autres que les États-Unis se heurtaient à des difficultés d'ordre structurel et conjoncturel. Pour tourner le protectionnisme de la Communauté économique européenne, le Canada parvint après de longues et pénibles négociations à conclure un accord-cadre qui est resté, à toutes fins pratiques, une coquille vide. Avec le Japon, c'est davantage le dynamisme de son économie que les accords commercial et culturel conclus qui explique l'augmentation des échanges, et on doit noter que les exportations canadiennes consistent surtout en matières premières. Dans le Tiers monde, on constate une augmentation des échanges avec le Moyen Orient et, avant l'effondrement provoqué par la crise de 1981-82, avec l'Amérique latine. Toutefois, il est clair qu'avec une politique plus dynamique, le Canada aurait pu se tailler une place plus importante sur ces marchés.

Certes, un certain nombre d'instruments qui favorisaient la diversification des marchés avaient été mis en place. La Société pour l'expansion des exportations , la Division de l'industrie et des affaires de l'Agence canadienne de développement international et , à partir de 1978, la Direction de la coopération industrielle de la même Agence favorisèrent incontestablement l'implantation des entreprises canadiennes sur de nouveaux marchés. Le Programme des projets de promotion et le Programme de développement des marchés d'exportations du ministère de l'industrie et du commerce eurent aussi leur mérite. Toutefois, on peut se demander si des attachés commerciaux, connaissant mieux la culture et la langue des pays-cibles, n'auraient pas obtenu de meilleurs résultats. L'incapacité de constituer parfois des consortiums à cause du refus d'une filiale de compagnie américaine, qui ne voulait pas concurrencer la maison-mère, a fait également perdre des marchés. Il faut ajouter que la diplomatie canadienne s'est révélée beaucoup plus timide que la japonaise ou la française pour pousser ses entreprises. Pourtant, quand rarement une telle démarche a été faite, le résultat a été excellent, comme ce fut le cas pour l'achat de locomotives par la Tunisie au début des années quatre-vingt. Le blâme ne doit pas retomber entièrement sur les épaules du gouvernement et de l'administration canadiens. Les entreprises canadiennes n'ont pas fait preuve d'un dynamisme et d'une audace très grands dans la recherche de nouveaux marchés. Prompts à critiquer l'esprit routinier des fonctionnaires, les entrepreneurs canadiens ont eu tendance à se confiner sur les terrains connus. Déjà enclins à céder leur entreprise à des compagnies américaines et se transformer en tondeurs de coupons dès qu'ils ont réalisé quelque profit substantiel (Levitt, 1970), ils ont difficulté à affronter des marchés où les moeurs et la culture du pays exigent du temps, plutôt que des

profits immédiats. À ce propos, l'approche des entreprises japonaises est exemplaire. Avant de se lancer à la conquête d'un nouveau marché, elles commencent par se familiariser avec la culture du pays et à s'y faire des amis. Une telle démarche prend parfois deux ans.

Alors que la politique de libre-échange limité aux États-Unis va vers une impasse, quel que soit le sort qui sera fait à l'Accord finalement signé le 2 janvier 1988, non sans d'importantes concessions de la part du Canada, il faut s'interroger sur l'après libre-échange bilatéral. Est-ce qu'une politique qui n'a jamais été appliquée et qui serait similaire à la *troisième option* ne pourrait-elle pas être mise en oeuvre? En réalité, elle est la seule véritable solution de rechange.

Une telle politique devrait évidemment être adaptée à la fin des années quatre-vingt. Le gouvernement qui la mettrait en oeuvre devrait réparer les pots cassés par les conservateurs et se trouverait dans une conjoncture beaucoup moins favorable que celle du début des années soixante-dix, sans parler du début des années soixante ou même de l'immédiate après-guerre où, avec relativement peu d'investissements américains et des positions importantes sur d'autres marchés, tout était alors possible. Cette politique de rechange devrait reposer sur trois postulats: la restructuration de l'économie, une politique de libre-échange dans le cadre du GATT et une coopération commerciale et industrielle diversifiée. Le fondement de toute politique extérieure, tant économique que politique, implique pour le Canada une restructuration de son économie fondée sur une véritable politique industrielle, dont il a été jusqu'ici dépourvu. Celle-ci doit consolider les secteurs de pointe déjà existants et en constituer de nouveaux. Une telle politique suppose nécessairement un substantiel effort de recherche, dont le Conseil des sciences n'a cessé de déplorer l'insuffisance. Elle doit également comprendre des directives aux banques qui ont une pratique paradoxale, compte tenu du statut dont elles jouissent. En effet, protégées contre tout contrôle étranger, elles se sont fait plus souvent qu'à leur tour, les auxiliaires des compagnies américaines. Une politique industrielle de restructuration de l'économie canadienne implique que désormais elles obéissent à une politique nationale favorisant le développement et l'émergeance de compagnies canadiennes dynamiques.

Le libre-échange dans le cadre mondial du GATT est un instrument à la fois souple et efficace pour que l'économie canadienne soit ouverte, bénéficie d'apports extérieurs mais diversifiés et se taille sa place sur une large gamme de marchés étrangers. Les règles du GATT prévoient des mesures de protection temporaires facilitant les transitions lors des nécessaires reconversions industrielles et offrant des garanties en cas de difficultés de balance des comptes. Mais le libre-échange ne constitue pas la panacée chère aux libéraux doctrinaires. Pour asseoir les échanges économiques, il faut conclure des accords de coopération industrielle et cela avec des pays développés comme

avec des pays sous-développés. De tels accords doivent viser des pays-cibles avec lesquels le Canada a des avantages réciproques à collaborer. Il est évident que la coopération économique doit aller de pair avec une coopération scientifique et culturelle. Les instruments des relations extérieures devront être adaptés en fonction de cette nécessité d'avoir une connaissance approfondie de la culture des partenaires pour éviter désormais les déconvenues du passé.

Est-ce trop rêver d'imaginer qu'un gouvernement canadien adopte une telle ligne politique? À notre avis, la question aujourd'hui n'est pas celle de savoir si une telle politique aurait une chance de réussir là où les politiques de statu quo et de fuite en avant ont visiblement échoué. C'est plutôt de se demander quand un gouvernement canadien aura le courage de l'appliquer. Il y va de l'avenir de ce pays et de ses citoyens.

BIBLIOGRAPHIE

BLISS, Michael, *Northern Entreprise: Five Centuries of Canadian Business*, Toronto, Mc Clelland and Stewart, 1987.

CAMERON, Duncan, *The Free Trade Papers*, Toronto, 1986, Lorimer. 1987, *«The Neo-Conservative Option: Integration and Economic Growth»*, in DEBLOCK et COUTURE 1987, pp. 111-128.

DEBLOCK, Christian et COUTURE, Maurice,*Un marché, deux sociétés? Libre-échange et autonomie politique*, Montréal, ACFAS, 1987.

DONNEUR,André P., «Faut-il abandonner la «troisième option»?» *Le Devoir*, 21 septembre 1983, pp. 17-18.

DRACHE, Daniel et CAMERON, Duncan *The Other Macdonald Report*, Toronto, 1985, Lorimer.

LEVITT, Kari, *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada*, Toronto, Macmillan, 1970.

MACDONALD, Donald M. (1985) *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Volume I, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

REGAN, Gerald, *Canadian Trade Policy for the 1980s: A Discussion Paper*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1983.

SHARP, Mitchell, «Relations canado-américaines: Choix pour l'avenir», *Perpectives internationales*, 1972, n° spécial.

TOMLIN, Brian et MOLOT, Maureen *Canada Among Nations. 1984: A Time of Transition*, Toronto, Lorimer, 1985.

WATKINS, Mel, *Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

WILKINSON, Bruce W. «Commercial Policy and Free Trade with the United States», in TOMLIN et MOLOT (1986-87)«Canada-U.S. Free Trade: The CurrentDebate», *International Journal*, Volume 42, 1985, p. 199-218.

9

FAUT-IL ENCORE CONTRÔLER LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS?*

François Plourde et
Christian Deblock

Depuis toujours les capitaux étrangers ont joué un rôle majeur dans le développement de l'économie canadienne. D'ailleurs, particulièrement dans les années 1960 et 1970, la littérature économique a abondamment traité de la question.

Jusqu'à tout récemment cependant, les débats sur l'investissement étranger avaient semblé connaître un creux. Trois événements peut-être, survenus entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, ont contribué à cet état de fait. D'abord le solde net des investissements directs entre le Canada et l'étranger s'est inversé depuis 1975; à une entrée massive d'investissements directs étrangers, surtout américains, a succédé un fort ralentissement, voire certaines années une sortie nette de capitaux; à ce mouvement s'est ajoutée la tendance des capitaux canadiens à s'exporter davantage qu'auparavant, principalement sous forme d'investissements directs sur le territoire américain. Deuxièmement les débats politiques qui avaient entouré la création de l'Agence d'examen des investissements étrangers (AEIE, mieux connue sous son sigle anglophone de FIRA), se sont apaisés. En abolissant l'AEIE et en la remplaçant par Investissement Canada, le gouvernement conservateur a semblé calmer les opposants au tamisage, sans pour autant réveiller les vieilles passions nationalistes. Enfin un transfert semble s'être effectué dans le courant nationaliste traditionnel, du contrôle des

* Ce texte est une version remaniée d'une étude réalisée pour la FTQ en 1987. Les données statistiques s'arrêtent à l'année 1987. Voir également, Christian Deblock, dans Michel Beaud et Gilles Dostaler, *op. cit.*, pp. 37-70.

investissements étrangers et de la menace du contrôle des firmes américaines sur l'économie nationale, vers le projet de libre-échange du gouvernement conservateur, comme enjeu premier de l'avenir de la souveraineté canadienne.

Aujourd'hui, au fur et à mesure que les éléments de l'accord conclu entre les États-Unis et le Canada sont connus, les dispositions qui concerne les mécanismes de contrôle des investissements étrangers semblent vouloir réveiller les vieux débats, dans les mêmes termes d'ailleurs que voilà vingt ans.

Or il nous semble que de poser a priori la question en terme de contrôle des investissements étrangers n'est pas plus adapté à la situation actuelle qu'elle ne l'était d'ailleurs à l'origine. La question majeure qui devrait occuper le débat à notre avis c'est celle de la place que le Canada *pourra* occuper dans l'espace économique mondial, et des stratégies qu'il peut envisager. Si le Canada a pu devenir une terre privilégiée pour les investissements étrangers, surtout américains, c'est en raison de la configuration particulière de la division internationale du travail dans l'après-guerre. Or cet espace se transforme profondément, modifiant à tout jamais l'ancienne articulation entre le Canada et le reste du monde. Ces transformations laissent présager un réalignement majeur du Canada dans le monde. Qu'est-ce que ce réalignement laisse présager pour l'avenir dans les tendances de l'investissement international au Canada? C'est la première question que ce texte veut poser! Et en regard de ces perspectives, comment doit-on poser le débat sur le contrôle des investissements étrangers au Canada? C'est la seconde question auquelle le texte s'adresse.

Dans les deux premières parties, essentiellement descriptives, nous analysons les grandes tendances et les perspectives de l'investissement international au Canada. La première partie nous permet de rappeler les grandes caractéristiques du développement de l'économie canadienne et du rôle que l'investissement étranger y a joué. Dans la seconde, nous présentons les tendances récentes de l'investissement au Canada et cherchons à voir comment les modifications survenues dans l'investissement international pourront affecter le Canada. En raison de leur caractère descriptif, ces deux premières parties sont souvent alourdies par de nombreuses statistiques. Aussi avons-nous dégagé, en début d'argumentation et en italique l'essentiel de l'argumentation. Un lecteur ou une lectrice plus pressé-e pourra ainsi suivre le fil du texte.

Dans la troisième partie enfin nous cherchons à présenter la problématique qui devrait occuper le débat politique dans l'avenir. Nous voulons surtout montrer que le contrôle des investissements étrangers n'est pas en soi au centre du débat. Nous rappelons d'abord les circonstances et le débat qui ont entouré la création de l'AEIE, en mettant en doute que le *contrôle* des investissements étrangers ait même jamais été l'objet du débat. Puis nous présentons le passage à la politique du gouvernement conservateur

en soulignant que pour l'avenir les questions qui devraient se poser sont celles de savoir si cette politique sera suffisante pour permettre au Canada de se resituer à son avantage dans l'espace économique mondial, et si la libéralisation des conditions d'accès et d'investissement des capitaux étrangers au Canada permettra de relancer l'investissement productif — résultat supposé de cette politique — alors que jusqu'à maintenant il se maintient bien en-dessous du niveau qui serait nécessaire pour assurer l'adaptation au Canada de l'appareil industriel.

LES MOUVEMENTS DE CAPITAUX ENTRE LE CANADA ET L'ÉTRANGER: LES DONNÉES DU PROBLEME

En raison du rôle joué par l'investissement étranger dans son développement, l'économie canadienne présente certaines caractéristiques particulières qui la différencient considérablement des autres pays industrialisés. On peut dégager trois caractéristiques majeures propres à son développement:

1) l'épargne extérieure a contribué et contribue encore de manière importante au financement du capital productif du pays et à l'équilibre de sa balance des paiements;
2) le Canada a constitué durant l'après-guerre une terre d'accueil privilégiée de l'investissement international, en particulier américain;
3) l'économie canadienne a été animée par une double dynamique, celle d'abord d'un capitalisme de filiale important et, parallèlement, d'un capitalisme autochtone grandissant.

L'épargne extérieure

Le Canada est depuis toujours un importateur net de capital. Cet apport de capital extérieur aura permis d'accélérer le développement économique tout en contribuant à l'équilibre de la croissance. Mais, par leur importance, ces capitaux constituent aussi une épée de Damoclès pour le pays en plaçant celui-ci dans la position fragile de *débiteur*. Par ailleurs les capitaux étrangers constituent aussi une lourde charge pour la balance des paiements.

Les grandes lignes de l'analyse concernant le placement de l'épargne extérieure au Canada sont les suivantes.

i) L'épargne extérieure a contribué dans une proportion importante à la formation de capital au Canada comme l'indiquent les données du tableau 1[1].

ii) L'influx de capitaux s'est surtout fait sous la forme d'investissements directs plutôt que sous la forme de placements de portefeuille

1. Voir les tableaux à la fin du texte.

Ainsi que le montre le tableau 2, plus de la moitié des investissements à long terme réalisés au Canada l'ont été au titre de l'investissement direct. En 1950, la part des investissements directs dans le total des investissements étrangers à long terme effectués au Canada était de 46 pour cent. En 1960, 1970 et 1984, la part était, pour chacune de ces années, respectivement à 58, 60 et 40 pour cent Notons immédiatement que la proportion des investissements directs dans l'influx de capitaux a décrû entre 1970 et 1984, au contraire de ce qui s'était passé depuis 1950. Nous reviendrons sur ce retournement.

iii) L'épargne extérieure contribue à l'équilibre de la balance des paiements et, par là, à l'équilibre de la croissance économique.

Le solde traditionnellement déficitaire de la balance courante se trouve compensé par les entrées nettes de capitaux à long terme. Par contre, comme le montrent les données du tableau 3, la position extérieure du Canada au titre des mouvements de capitaux à court terme a généralement été défavorable. Ainsi pour la période 1980-1984, le solde de la balance courante sur une base cumulative s'est élevé à -873 millions de dollars. Le solde net des capitaux à long terme, à -15.6 milliards de dollars. Le mouvement net des capitaux a été de -641 millions de dollars.

iv) La position nette du Canada mesurée par la différence entre le total des actifs détenus par des résidents canadiens et le passif total du Canada reste négative, même s'il faut noter une amélioration durant les dernières années.

Les intérêts versés s'élevaient, cette année-là, à 11.4 milliards de dollars et les dividendes, à 3.8 milliards. Le solde net de ce poste s'élève à -15 milliards de dollars en incluant les revenus divers. À titre de comparaison, notons que le solde de la balance des marchandises a été de 16.8 milliards de dollars durant l'année de référence. C'est dire que le solde net positif des mouvements de marchandise a compensé pour le solde net négatif des mouvements d'intérêts et dividendes.

Le Canada et l'investissement multinational

Malgré la taille modeste de son économie, le Canada présente la particularité, encore récemment exceptionnelle pour une économie industrialisée, d'avoir un développement industriel en grande partie impulsé de l'extérieur.

Le Canada occupe la première place dans le monde au titre de l'investissement direct. Alors qu'il ne contrôle que 3.7 pour cent du stock de capital investi sous forme d'investissement direct dans les pays développés, 17,7 pour cent de ces capitaux s'y trouvent investis[2].

2. Sources: Edward, Safarian, «L'examen par l'État de l'investissement étranger» dans John Whalley, *La politique intérieure et le milieu économique*

La majeure partie de ces capitaux proviennent des États-Unis. En 1982, 76.5 pour cent des investissements directs au Canada étaient sous contrôle américain et 9.2 pour cent sous contrôle britannique. Cette même année, 54.9 pour cent des placements de portefeuille étaient sous contrôle américain et 5.1 pour cent sous contrôle britannique (voir tableau 4).

Notons encore que le Canada concentre encore aujourd'hui à lui seul, 21.6 pour cent des investissements directs américains dans le monde et 28.9 pour cent au titre des seuls pays développés (voir tableau 5).

On a pu parler, en raison du degré élevé de contrôle étranger sur son économie et de la domination exercée dans de nombreux secteurs de l'activité économique par les filiales de sociétés étrangères, d'un capitalisme de filiales au Canada. Les données fournies en vertu de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers (CALURA) et les informations relatives à la position extérieure nette du Canada permettent certains éléments d'appréciation du phénomène[3].

— En 1983, 9 des 25 plus grandes corporations canadiennes non financières et 44 des 100 plus grandes étaient sous contrôle étranger (voir tableau 6). Ces 9 plus grandes corporations non financières contrôlaient 9.5 pour cent des ventes totales des entreprises répertoriées, 5.7 pour cent de l'actif total et 14.9 pour cent des bénéfices totaux. Par rapport à leur groupe de 25, ces entreprises contrôlaient 40.5 pour cent des ventes, 16.8 pour cent des actifs et 45.7 pour cent des bénéfices.

— Globalement, les statistiques financières des sociétés indiquent une rentabilité et une situation financière meilleures dans le cas des entreprises sous contrôle étranger, en particulier sous contrôle américain, à l'ensemble des entreprises canadiennes (tableaux 7 et 8). Les sociétés sous contrôle étranger ont aussi une propension à importer plus élevée que les entreprises canadiennes (voir tableau 9).

— L'investissement étranger se concentre en majeure partie dans trois secteurs: le secteur manufacturier, le secteur commercial et le secteur financier. En 1984, 39.5 pour cent des investissements directs se trouvaient dans le secteur manufacturier, 25.6 pour cent dans le secteur commercial et 16.7 pour cent dans le secteur financier. Les tendances récentes indiquent toutefois un léger déplacement de la répartition sectorielle de l'investissement direct du secteur manufacturier vers le secteur financier, en particulier la part des investissements en provenance des pays autres que les États-Unis (voir tableau 10).

international, Les études/Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985, p. 10.

3. Les données sont tirées des publications suivantes de Statistique Canada: *Loi sur la déclaration des corporations et des syndicats ouvriers* (61-210); *Bilan canadien des investissements internationaux* (67-202).

— Le degré de contrôle étranger sur le capital investi est très élevé: en 1984, 26 pour cent du capital investi était sous contrôle étranger. Il varie considérablement d'un secteur d'activité à un autre.

Les données du tableau 11, indiquent que c'est surtout dans le secteur manufacturier, le secteur pétrolier et gazier et le secteur des mines et fonderies que le contrôle étranger sur le capital investi est le plus élevé. En 1984, 49 pour cent du capital investi dans le secteur manufacturier était sous propriété étrangère. Les entreprises américaines contrôlaient 38 pour cent du capital investi dans ce secteur. Dans le secteur pétrolier et gazier, 44 pour cent du capital investi était de propriété étrangère et dans le secteur minier le pourcentage était de 38 pour cent.

Les tableaux 12 et 13 fournissent les données actuelles de la propriété étrangère et du contrôle étranger dans les trois grands secteurs. Dans le secteur manufacturier, c'est dans les groupes d'activité économique de l'automobile (82%), du caoutchouc (78%), des produits chimiques (70%), des appareils électriques (62%), de la machinerie agricole (60%) et des pâtes et papiers (55%) que le degré de contrôle étranger (propriété) est le plus élevé. Par contre, c'est dans les groupes d'activité de la sidérurgie (10%), du textile (26%) et des boissons (30%) qu'il est le plus bas.

Le tableau 14, donne le classement des 33 industries principales de la nomenclature canadienne du secteur industriel selon la part de marché contrôlée par les quatre (4) et les huit (8) plus grandes entreprises. Le tableau donne aussi pour chacune des industries le rang occupé par la plus importante industrie canadienne et la part du marché et la part des actifs investis contrôlés par des compagnies selon les ventes. Dans 21 industries sur 33, une entreprise canadienne occupait le premier rang en 1984 et le deuxième rang, dans 4 industries. Il faut aussi noter que dans le cas de 4 industries où le pourcentage de contrôle à l'étranger est assez élevé, une entreprise canadienne occupe le premier rang. Il s'agit des industries des appareils et matériel électriques, des minéraux métalliques, des minéraux combustibles et des boissons. Le degré de contrôle étranger va cependant de pair avec le rang qu'occupent les entreprises sous contrôle étranger. Les industries où les entreprises étrangères dominent le marché et occupent la première position des entreprises sont les suivantes: produits du tabac, matériel de transport, produits de transport, produits de caoutchouc, filatures et tissages, produits minéraux non-métalliques, produits chimiques, machinerie. Dans la plupart des cas, il s'agit soit d'industries où les taux de croissance sont les plus élevés, soit d'industries-clés du développement industriel.

Le tableau 15 nous fournit, de son côté, les renseignements sur le degré de contrôle étranger sur les actifs et les ventes pour les 33 industries principales de la nomenclature industrielle de Calura pour l'année 1985.

Capitaux canadiens et investissement international

Dans le mouvement généralisé de multinationalisation des capitaux qui s'est développé dans l'après-guerre, le Canada n'a pas joué qu'un rôle à sens unique de «récepteur» de capitaux. *Les entreprises canadiennes y ont aussi été partie prenante en exportant elles-mêmes des capitaux importants.*

Le phénomène est surtout visible depuis quelques années. Il reflète à la fois la nécessité pour le capital canadien d'un pays de petite taille et le mûrissement d'une économie qui est parvenue à atteindre un niveau de développement industriel assez avancé.

En 1982, la valeur totale des investissements directs étrangers au Canada représentait 68.3 milliards de dollars et les placements de portefeuille 98.3 milliards (voir tableau 16). Les investissements directs canadiens étaient de leur côté, évalués à 34.2 milliards de dollars et les placements de portefeuille, à 9.8 milliards. En 1982, 67.7 pour cent des investissements directs canadiens à l'étranger et 84 pour cent des placements de portefeuille étaient localisés aux États-Unis. En 1984, les pourcentages étaient respectivement, de 71.7 pour cent et de 85.5 pour cent. Le tableau 17 indique de son côté que pour l'année 1982, 71.6 pour cent des investissements directs canadiens à l'étranger étaient sous la propriété des résidents canadiens et 19.1 pour cent sous la propriété de résidents américains. Les pourcentages de contrôle étaient de leur côté, respectivement, de 82.5 pour cent et 6.5 pour cent. Enfin, les données du tableau 10 indiquent que pour l'année 1984, les investissements canadiens dans le monde étaient principalement localisés dans le secteur manufacturier (46.1%) et dans le secteur financier (16.9%).

Les données de cette section ont eu pour effet de rappeler que:

- premièrement, le Canada demeure tributaire de l'investissement international;
- deuxièmement, celui-ci occupe une place privilégiée dans les réseaux des multinationales américaines de par le monde;
- troisièmement, son économie est une économie bipolarisée entre un capitalisme autochtone et un capitalisme de filiale.

LE CANADA ET L'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL: NOUVELLES TENDANCES ET PERSPECTIVES

Malgré la persistance des faits majeurs identifiés à la section précédente, de nombreux changements de tendance sont survenus ces dernières années. Certains changements relèvent de la conjoncture économique et politique interne, d'autres au contraire, des réorientations qui sont survenues dans l'environnement économique international. Il est difficile de faire la part des deux.

Nous nous limiterons à présenter deux faits qui ont été marquants ces dernières années. Le premier, le degré de contrôle canadien sur l'économie s'est accrû; le second, d'importateur net de capitaux qu'il était dans le passé, le Canada tend à devenir exportateur. Il s'agit là de tendances nouvelles qui à première vue, peuvent être considérées comme favorables pour l'économie canadienne. Elles témoignent dans une certaine mesure de la vigueur et du mûrissement du capitalisme canadien[4]. Mais à un second niveau, il faut voir aussi un sujet de préoccupation quant à l'avenir.

Canadianisation et gain d'autonomie de l'économie canadienne

La «canadianisation» progressive de l'économie canadienne, jusqu'au début des années 80 à tout le moins, est aujourd'hui un fait reconnu. Les indicateurs sont nombreux pour révéler à la fois l'augmentation du contrôle canadien sur l'économie et l'amélioration de la position extérieure du Canada. *Les gains sont néanmoins modestes, fragiles et trompeurs.* Modestes, dans la mesure où il ne s'agit que des variations de pourcentage souvent petites. Fragiles, dans la mesure où ils sont attribuables en partie du moins à un effet de lancée d'une économie canadienne encore en expansion dans les années 70 qui n'existe peut-être plus aujourd'hui, et à des politiques nationales de plus en plus remises en cause. Et trompeurs, dans la mesure où il est difficile de faire abstraction de la conjoncture économique internationale favorable au Canada dans la première moitié de la décennie 70 (marchés des matières premières) et du contexte de repli continental de l'investissement américain dans lequel les gains en termes de contrôle ont été faits. Ces remarques n'enlèvent cependant rien au fait premièrement que la position extérieure du Canada s'est améliorée durant la décennie 70 et, deuxièmement que le degré de contrôle de l'économie par des intérêts canadiens s'est accrû. Précisons ces deux points.

À l'instar des autres pays industrialisés, le Canada a été pris dans le processus de mondialisation des échanges et, pour ce qui nous concerne, des capitaux. Les données relatives à la position nette du Canada vis-à-vis du reste du monde montrent cependant que le passif du Canada à l'égard des non-résidents n'a pas augmenté aussi rapidement que ses actifs à l'extérieur. En 1961, le passif du Canada s'élevait à 2.85 fois l'actif. En 1971, le coefficient n'était plus que de 2.15; il était de 2.97 en 1981 et de 1.96 en 1984.

Le Canada demeure fortement débiteur à l'égard du reste du monde, principalement à l'égard des États-Unis, mais en comparaison de ces derniers il est intéressant de constater, comme le montre le tableau 18, que la tendance

4. Cette thèse est largement défendue par le Conseil économique du Canada et la Commission Macdonald.

est à l'amélioration au Canada alors que la tendance est à la détérioration aux États-Unis.

Parallèlement, il faut noter la consolidation du contrôle canadien sur l'économie. Les données des tableaux 12 et 13 permettent de visualiser le phénomène.

Le tableau 12 montre que si le degré de contrôle étranger sur l'industrie canadienne reste élevé, il a décrû durant les années 70. La part du capital sous contrôle canadien employée dans l'industrie manufacturière représentait 43 pour cent du capital de ce secteur en 1975. Elle était de 51 pour cent en 1984. L'influence du Programme énergétique national a été décisive dans le cas du secteur pétrolier et gazier puisque le degré de contrôle est passé de 26 pour cent à 56 pour cent de 1975 à 1986. Dans le secteur des mines et fonderies, le taux de contrôle est passé de 40 pour cent à 62 pour cent. Pour l'ensemble des industries le taux est passé de 69 pour cent à 74 pour cent.

Le tableau 16 un peu plus haut nous permet de faire un autre constat intéressant: le capital canadien a accrû sa présence sur les marchés internationaux des capitaux à long terme. En 1975, les résidents canadiens possédaient 64.3 pour cent des capitaux investis directement à l'étranger et contrôlaient 79.2 pour cent des investissements. En 1982, les pourcentages de propriété et de contrôle étaient montés à 71.6 pour cent et 82.5 pour cent.

Nouvelles tendances de l'investissement international

L'analyse descriptive permet donc de dresser un jugement favorable de l'évolution de la position extérieure du Canada et du contrôle canadien de l'économie. Mais, nous le soulignions plus haut, les données doivent être prises avec prudence. Il ne faudrait pas négliger le fait que si augmentation du contrôle canadien il y a eue durant la décennie 70, il y a eu aussi amorce d'un phénomène de repli et de relocalisation du capital américain, comme le montrait le tableau 5. En 1970, le Canada détenait 27.8 pour cent des investissements américains dans le monde, soit, encore, 40.5 pour cent des investissements dans les pays développés. En 1984, les pourcentages n'étaient plus que de 21.6 pour cent et 30 pour cent respectivement. Il y a eu tarissement du flux d'investissement vers le Canada durant ces années et, depuis le tournant des années 80, désinvestissement. En fait, il faut à notre avis aller plus loin. En effet, plusieurs changements sont survenus ces dernières années dans les mouvements de capitaux entre le Canada et le reste du monde. Certains d'entre eux sont préoccupants.

Premièrement, si le solde net des entrées et des sorties de capitaux à long terme reste largement excédentaire celui-ci est en grande partie attribuable non plus comme dans le passé aux investissements directs, mais aux opérations sur titres et valeurs mobilières.

En 1985, les achats de titres privés canadiens par des non-résidents se sont élevés à 15.5 milliards, un niveau très élevé mais légèrement inférieur au chiffre record de 16.5 milliards de dollars atteint en 1982. L'augmentation est particulièrement sensible depuis 1981: pour les quatre années allant de 1977 à 1980 le montant des achats de nouveaux titres s'est élevé à 23.4 milliard de dollars alors que pour les quatre années subséquentes, 1981 à 1984, le montant des achats a plus que doublé pour atteindre 50.7 milliards. En outre, il faut noter que les achats de titres ont surtout été le fait de résidents de pays autres que les États-Unis. De 1977 à 1980, les achats de titres par des résidents américains ont représenté 54.8 pour cent des souscriptions totales alors que de 1981 à 1984 le pourcentage est tombé à 32.1 pour cent. En 1985, le pourcentage s'est élevé à 25 pour cent,

Deuxièmement, nous devons constater une augmentation des actifs liquides du secteur extérieur alors que la tendance inverse se manifeste pour la plupart des secteurs intérieurs. Par ailleurs, l'investissement de portefeuille se fait au détriment de l'investissement direct et les sommes confiées par les non-résident à des institutions financières canadiennes ont augmenté très rapidement depuis le début de la décennie 70.

Comme l'indique le tableau 19, en 1961, les créances d'entreprises privées (investissements directs au Canada) représentaient 58.1 pour cent des actifs nets. En 1971, le pourcentage était encore de 53.4 pour cent. De 1971 à 1976, le pourcentage tombait à 46 pour cent puis de 1976 à 1981 à 37 pour cent. Depuis lors il s'est stabilisé à ce niveau. Les actifs liquides et les dépôts bancaires, par contre, sont passés de 1.9 pour cent des actifs à 12 pour cent de 1961 à 1971, à 22.5 pour cent entre 1971 et 1981 pour plafonner depuis lors et se situer à 19.2 pour cent en 1984.

Cette préférence du secteur extérieur pour la liquidité et les placements de portefeuille ne se retrouve pas par contre du côté canadien. Ainsi, les créances d'entreprises privées (investissements directs) détenues par des résidents canadiens représentaient-elles en 1961, 28.3 pour cent du passif du Canada. De 1961 à 1971, le pourcentage tombait à 23.7 pour cent et de 1971 à 1976 à 23.6 pour cent. Par contre, la préférence des investisseurs canadiens pour l'investissement direct est depuis lors observable. En 1981, les créances d'entreprises représentaient 40 pour cent du passif et, en 1984, 42.4 pour cent.

Troisièmement, d'excédentaire qu'il était jusqu'en 1975, le solde des investissements directs est devenu depuis lors déficitaire, comme on pourra le constater en remontant aux tableaux 2 et 3.

Deux tendances conjuguent leurs effets. La première, le mouvement net des investissements directs au Canada tend à être négatif; et, la seconde, les résidents canadiens ont eu tendance à augmenter leurs investissements directs à l'étranger. Le phénomène concerne surtout les flux d'investissements entre le Canada et les États-Unis. Ainsi, de 1975 à 1979, et de 1980 à 1984, le flux net des investissements directs au Canada s'est élevé respectivement

pour chacune des deux périodes, à 1.66 et à -1.92 milliards de dollars (voir tableau 3). Durant ces deux périodes, le flux net des investissements directs canadiens à l'étranger a été respectivement de -6.77 et -17.72 milliards de dollars. Les chiffres pour 1985 sont respectivement de -2.45 et -4.9 milliards de dollars. Le solde net des investissements américains au Canada a été, cette année là, de -2.66 milliards de dollars et celui de l'investissement canadien aux États-Unis, de -3.2 milliards de dollars (voir tableau 20). Le solde net négatif de l'investissement direct étranger au Canada est attribuable à deux facteurs: premièrement, aux acquisitions par des résidents canadiens d'intérêts étrangers (pétrole, papetières, etc...), et, deuxièmement, à la consolidation financière des activités des firmes multinationales américaines, qui les ont appelé soit à rapatrier vers leurs installations américaines une partie des investissements extérieurs, soit à les relocaliser dans des pays du Tiers monde à fort potentiel de croissance et à bas coûts de main-d'oeuvre. Du côté des investissements canadiens, rappelons que la plus grande partie des capitaux se dirige vers les États-Unis et qu'ils sont surtout le fait des groupes industriels du secteur de la fabrication.

Le Canada se retrouve donc pour le moment dans une situation précaire où, d'une part les investissements d'origine canadienne ont tendance davantage qu'auparavant à se diriger hors du Canada et où, d'autre part, ses sources traditionnelles majeures d'investissement pour son propre capital productif se tarissent.

Perspectives sur l'évolution des investissements internationaux au Canada

Plusieurs changements survenus depuis une dizaine d'années dans l'environnement économique international ont eu et auront dans le futur une incidence sur le volume, la nature et la destination des flux d'investissements internationaux. Pour comprendre l'évolution de la place du Canada dans cet environnement, il convient de décrire trois de ces changements majeurs.

Le retournement de la conjoncture internationale

Des difficultés économiques croissantes ont commencé à se faire nettement sentir dans la seconde moitié des années 70. Alors que les échanges commerciaux au sein des économies nationales ont diminué dès cette période, les échanges commerciaux internationaux ont été peu affectés d'abord, pour ensuite enregistrer une baisse notable au début de la présente décennie, avec les récessions de 1980 et 1982, 1983. Le rythme de croissance du commerce

mondial a brutalement chuté de 1980 à 1982, et la reprise amorcée en 1983 reste particulièrement modérée.

C'est là le signe d'un approfondissement de la crise sur le plan international, qui ouvre à notre avis une période de très grande instabilité dans les relations économiques internationales. Et ce pour trois raisons.

D'abord parce que l'instabilité qui grandit sur les marchés financiers depuis le début des années 70, et l'exacerbation de la concurrence internationale que provoque le resserrement des marchés poussent les entreprises à rechercher la sécurité financière, au détriment du risque, et à investir d'abord dans la rationalisation des opérations de production et les changements technologiques («capital» et «labour saving») plutôt que dans de nouvelles capacités de production. Cela a, entre autres, comme conséquence d'entraîner une rareté des fonds disponibles pour l'investissement productif, pour privilégier des placements plus sécuritaires comme les valeurs mobilières, les titres gouvernementaux, les prêts, etc...; de pousser les entreprises à délocaliser leurs activités, surtout vers les pays à bas coûts de main-d'oeuvre disposant déjà d'une certaine assise industrielle et de facilités d'accueil; de déplacer les priorités de l'extension vers la rationalisation et la concentration des activités ainsi que des entreprises. Ces hésitations et ces déplacements se font et se feront encore à travers des tensions entre les économies sur la scène internationale.

La seconde raison à invoquer pour justifier qu'une période d'instabilité vient de s'ouvrir, tient au fait que la crise a entre autres conséquences d'aggraver les fractures, d'accélérer les mutations économiques et d'accentuer certaines tendances qui sont apparues récemment au sein de l'économie mondiale. Parmi celles-ci notons: l'ouverture accrûe des économies sur l'extérieur et l'interdépendance croissante entre elles, l'arrivée de nouvelles puissances industrielles, le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale de l'Atlantique nord vers l'Asie du sud-est, le déplacement de l'activité économique vers le secteur des services et les secteurs de la haute technologie, etc...[5].

Enfin, dernière raison à invoquer, les interventions des États se modifient, deviennent plus subtiles, mais ne cherchent pas moins à protéger l'intégrité de leur espace économique national. On parle volontiers ici de «néo-mercantilisme», un terme plus large et plus englobant que celui de «néo-protectionnisme» souvent utilisé pour décrire ce mélange de mesures à la fois défensives et offensives prises par les États-nations pour d'un côté, se protéger d'une concurrence internationale avivée et, de l'autre, se trouver une niche dans cet espace économique mondial en reconfiguration. Les politiques commerciales et les politiques industrielles sont au coeur de ce «néo-

5. Voir à ce sujet: CEPII, *Économie mondiale 1980-1990: la fracture?*, Paris, Economica, 1984.

mercantilisme» où il s'agira, sur un plan défensif, de protéger les acquis sociaux, les industries nationales ou les marchés intérieurs, et sur un plan offensif, de maîtriser le changement technologique et le développement en économie ouverte. Les États cherchent à orienter ou à modifier le cours des investissements et la création de capital productif. La peur de voir de nouvelles guerres commerciales se déclarer et les contraintes imposées par le GATT font cependant que du protectionnisme, on est passé aux politiques de «promotion»: promotion des exportations, promotion de l'excellence, gestion du changement, recherche et développement, etc... Aucun pays n'est prêt à faire les frais des mutations économiques et à risquer de faire partie du peloton des perdants de la crise. Aucun pays n'est cependant prêt à prendre l'initiative d'une guerre commerciale.

Dans ce contexte, où les marchés mondiaux de marchandises et de capitaux seront beaucoup plus incertains qu'auparavant, le Canada est dans le fond confronté à trois questions:

1. Offre-t-il la sécurité financière recherchée par un capital en quête de placement?
2. Offre-t-il des possibilités d'investissement productif qui coïncident avec les tendances nouvelles de l'offre et de la demande sur les marchés mondiaux?
3. Comme puissance économique moyenne, a-t-il le poids nécessaire et le degré de maturité économique suffisant pour influer sur le cours de l'économie mondiale?

Les questions ont le mérite d'être posées. Les réponses ne sont pour le moment pas évidentes.

«Le déclin de l'empire américain»

Une seconde source de préoccupation pour le Canada vient des changements dans la place et le rôle que les États-Unis prennent dans l'économie mondiale.

Le déclin de la puissance économique américaine est aujourd'hui largement reconnu (malgré que les États-Unis demeurent, il ne faut pas l'oublier, la première puissance mondiale, suivie par ... les firmes multinationales américaines). Ce déclin a généré deux mouvements majeurs de la part des États-Unis. Il s'agit d'abord d'une restructuration de l'économie américaine à l'échelle de l'ensemble du continent nord-américain; ensuite d'une consolidation de la puissance financière des États-Unis.

Depuis 1980 la politique américaine est dirigée vers la réaffirmation de la puissance des États-Unis[6]. L'agressivité de l'administration Reagan et ses

6. Voir à ce sujet Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Le libre-échange... par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.

politiques restrictives visent à redonner aux États-Unis leur place perdue dans le monde. Les résultats sont encore incertains. Cependant ils ont déjà donné lieu à une restructuration industrielle pan-continentale, qui est caractérisée surtout par une flexibilisation des marchés et par un recentrage des activités économiques.

Les politiques de dérèglementation, la réforme de la fiscalité, le désengagement social de l'État, l'offensive contre les syndicats, etc... constituent quelques unes des mesures qui ont été prises ces dernières années dans le but de permettre à l'industrie américaine de réduire ses coûts de production et de trouver la souplesse nécessaire à son adaptation. Retour au capitalisme concurrentiel? Sans être suffisante pour permettre à l'économie américaine de reconstituer ses avantages comparatifs comme l'ont montré les études à ce sujet, cette approche brutale a néanmoins créé un contexte nouveau de concurrence en particulier pour le Canada où les coûts de production de l'industrie sont plus élevés qu'aux États-Unis en raison des coûts de productivité et où les politiques sociales sont beaucoup plus avancées, donc économiquement plus coûteuses qu'elles ne le sont aux États-Unis.

Par ailleurs le recentrage des activités économiques s'est manifesté de trois façons: tout d'abord par la rationalisation des activités industrielles qui conduit à des fermetures d'usines, à l'introduction de changements technologiques, dont les usines les moins compétitives font les frais; ensuite par relocalisation des activités, notamment vers les régions à plus bas coûts de main-d'oeuvre, dont le Canada est d'ailleurs en train de subir les effets (par exemple, le Mexique connaît actuellement un afflux massif d'investissement américain qui n'est pas sans rappeler celui qu'a connu le Canada après la seconde guerre mondiale); enfin, par la tendance nouvelle qu'ont aujourd'hui les firmes américaines à produire directement de chez eux les produits d'exportation plutôt que d'aller s'implanter sur le lieu de destination de ceux-ci.

Le Canada demeure, en raison de son marché et de ses ressources, encore aujourd'hui une zone d'attrait pour les entreprises américaines. Mais dans le contexte de restructuration à l'échelle pan-continentale, il semble plus difficile d'envisager dans le futur que, comme ce fut le cas dans l'après-guerre, les filiales canadiennes de multinationales américaines soient la micro-reproduction de la société mère et que de façon générale, le Canada continue d'être une micro-reproduction sur le plan des activités industrielles, des États-Unis.

Un autre point à considérer dans la présente conjoncture économique américaine concerne les effets de la politique offensive de réaffirmation de puissance que poursuit depuis 1980 l'administration Reagan sur la puissance financière des États-Unis. Celle-ci s'est trouvée considérablement renforcée par une politique monétaire de taux d'intérêt élevé, la surévaluation du dollar sur les marchés de changes et l'influx massif de capitaux aux États-Unis.

Les États-Unis, on l'a dit, perdent leur place privilégiée de puissance industrielle et technologique. Par contre, comme ce qui s'est passé pour l'Angleterre au tournant du siècle, cette perte de puissance industrielle a été compensée par un renforcement de leur puissance financière. New York est plus que jamais le centre financier du monde, canalisant par l'intermédiaire d'un puissant réseau financier les capitaux du monde entier. D'exportateurs nets de capitaux qu'ils étaient auparavant, les États-Unis sont aujourd'hui devenus des importateurs nets, comme l'indique le tableau 18.

Plus que des investisseurs et des constructeurs, les États-Unis sont devenus des intermédiaires et des investisseurs financiers; au détriment, pressons-nous d'ajouter, de leur propre industrie et de l'équilibre de leur balance commerciale.

Le Canada subit cette réalité à double titre. D'abord, comme les autres pays, le Canada a vu ses capitaux drainés vers les États-Unis, puissamment attirés par les perspectives d'investissement qu'offraient la reprise économique, le financement du déficit budgétaire et la hausse du dollar américain.

Mais aussi il la subit par le degré d'intégration qui existe entre les marchés financiers des deux pays. Le Canada a ainsi des possibilités limitées de mener une politique monétaire différente de celle des États-Unis. Par ailleurs, à l'avantage du Canada cette fois, les marchés financiers américains offrent d'énormes possibilités d'expansion pour les institutions financières canadiennes, comme le confirme la croissance rapide du nombre de filiales bancaires canadiennes aux États-Unis, et la part croissante des investissements et des placements financiers.

En résumé, la modification du rôle des États-Unis dans le monde risque de modifier définitivement l'ancienne articulation qui existait entre le développement économique américain et celui du Canada. Les données du problème pour le futur ne sont plus à l'image du passé.

Fragmentation et multipolarisation de l'espace économique mondial

L'économie mondiale s'est profondément transformée ces dernières années. Les flux commerciaux comme les flux financiers ont connu d'importants changements. Quels sont ces changements et quelle pourrait être la place du Canada dans le futur, telles sont les dernières questions qu'il faut poser pour juger de l'avenir de l'investissement étranger au Canada.

Deux facteurs importants sont intervenus pour modifier la source et l'orientation des flux commerciaux et financiers sur la scène internationale: d'abord la multinationalisation du capital et ensuite l'émergence de nouveaux pôles de croissance industrielle. La réalité économique actuelle est celle d'un monde multipolaire, éclaté et dont le centre de gravité semble se déplacer de l'Atlantique nord vers l'Asie du sud-est. Les changements dans les conditions

de production au sein des appareils industriels nationaux, qui ont été repoussés durant la période de croissance, se font aujourd'hui brutalement sous la pression de la concurrence internationale. Elle-même se transforme, laissant apparaître un «centre» fragmenté, constitué de trois blocs, États-Unis, Japon, Marché commun, plutôt que du seul bloc hégémonique américain. Enfin, la «périphérie» se différencie; on voit émerger de nouveaux pays industriels, principalement en Asie du sud-est et dans une moindre mesure en Amérique latine, empruntent pour leur développement le modèle de croissance des pays industrialisés de l'après-guerre. Des capitaux productifs des pays industrialisés s'y relocalisent pour profiter de conditions de production plus avantageuses (coûts de main-d'oeuvre) ou pour y trouver de nouveaux débouchés, propres à l'industrialisation de ces pays et à la création conséquente d'un marché intérieur.

Ces transformations ont entraîné avec elles une nouvelle répartition des flux commerciaux et financiers. Les États-Unis voient leur capitalisme se transformer comme nous l'avons vu pour se concentrer sur l'espace économique de leur continent. L'Europe concentre encore, entre les trois blocs, la plus grande partie des échanges commerciaux et des investissements. Le Japon est encore en pleine montée de puissance, freiné seulement pour le moment par le protectionnisme larvé et les jeux de puissance sur la scène internationale. Les pays en développement enfin voient affluer une partie beaucoup plus considérable des capitaux. Tous ces changements dans la répartition des investissements directs sont vérifiables au tableau 21.

Quelle place pour le Canada?

Quelle place occupera le Canada dans la nouvelle division internationale du travail qui prend forme?

Parler de marginalisation du Canada sur la scène mondiale serait sans doute exagéré. Le recul du Canada dans le commerce mondial et le retournement dans la tendance des flux d'investissement depuis le milieu de la décennie 1970 montrent toutefois un glissement de statut important du Canada sur la scène mondiale et des difficultés évidentes d'adaptation de son économie aux nouvelles tendances de l'économie mondiale. Le phénomène est d'autant plus notable que, d'une part, contrairement aux États-Unis, le Canada est parvenu pendant longtemps à maintenir sa position commerciale dans les échanges internationaux et, que d'autre part, celui-ci a été l'un des principaux lieux de l'investissement multinational dans l'après-guerre.

Ainsi, les exportations canadiennes représentaient, en 1984, 3.6 pour cent des exportations mondiales et 7.7 pour cent des exportations totales à

l'intérieur des pays de l'OCDE[7]. En 1970, le Canada représentait 5.2 pour cent des exportations mondiales. Le resserrement des liens avec les États-Unis depuis le début des années 1980 donne plus de relief encore au recul commercial du Canada. En en retenant pas le commerce avec les États-Unis, les exportations canadiennes représentaient en 1970 1.8 pour cent des exportations totales dans le monde. En 1984, le pourcentage était tombé à 1.15 pour cent. Les données relatives aux stocks et aux flux d'investissement montrent de leur côté le déclin relatif du Canada dans le stock mondial des investissements directs et le passage déjà mentionné, d'une position d'importateur net de capital productif à une position d'exportateur net.

Le Canada éprouve donc d'importantes difficultés, qui sont moins dûes à des facteurs internes (par exemple le type de politique économique suivie) qu'à sa position passée, dans le monde et vis-à-vis des États-Unis. Avec la modification de l'environnement international et le repli des États-Unis sur leur continent, le *Canada se trouve coupé des axes d'équilibre traditionnels de sa croissance.*

CONTROLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Le Canada a toujours poursuivi une politique qui comptait en bonne partie sur l'épargne extérieure pour combler son déficit d'investissement productif. Même sous le gouvernement Trudeau, où on a cherché davantage à favoriser la croissance du capital national et à diversifier les axes du commerce extérieur canadien, les capitaux étrangers étaient considérés au pire comme «un fait de la vie» (pour reprendre l'expression de P. Elliott Trudeau).

Or à première vue, la difficulté à laquelle fait face le Canada actuellement est moins de savoir comment composer avec la présence massive de filiales étrangères, surtout américaines, que de savoir s'il peut espérer dans l'avenir un niveau d'investissement productif compatible, avec le degré de développement de son économie, et avec les tendances futures de l'économie mondiale.

C'est dans ce contexte qu'il faut mettre en perspective le débat sur le contrôle des investissement étrangers et, plus largement, sur la stratégie de développement du Canada.

7. Source: ONU, *Bulletin mensuel de statistiques*, juillet 1986.

La Troisième option

Il faut constater d'abord dès l'origine, et comme c'est le cas encore aujourd'hui, la question centrale qui occupait le débat sur les investissements étrangers était de savoir quelle place le Canada occuperait dans l'espace économique mondial.

Dans les années 50 et 60 rappelons-le, la donnée majeure du problème était que la part de l'investissement direct total réalisé au Canada par les résidents américains était en montée constante; les effets sensibles de ce phénomène étaient de réduire la marge de manoeuvre politique du Canada, au fur et à mesure de l'intégration graduelle de l'économie canadienne à celle des États-Unis, et de retrécir le commerce extérieur canadien au seul marché américain, sous le jeu de la forte montée des échanges intra-firmes. Quelles étaient alors les options pour le Canada? Ce sera un article célèbre de Mitchell Sharp — «Relations canado-américaines: choix pour l'avenir»[8] — qui clarifiera en 1972 les frontières entre les différentes options et qui exposera clairement pour la première fois ce que devrait être, pour l'auteur, la Troisième option.

Selon lui le Canada pouvait d'abord choisir une première option, consistant simplement à maintenir le statu quo dans sa politique économique, laissant jouer ainsi passivement les pressions allant dans le sens de l'intégration. Il pouvait aussi choisir une deuxième option, consistant à négocier un traité de libre-échange avec les États-Unis, comme le Canada en a eu la tentation depuis ses origines; c'était dans ce cas choisir d'aller directement dans le sens des tendances à l'intégration continentale. Mais aussi il pouvait choisir une troisième option, où le gouvernement pouvait chercher à établir un meilleur équilibre des relations économiques internationales du Canada, et créer ainsi la possibilité de réduire l'influence prépondérante des États-Unis. Au-delà de la diversification de ses relations extérieures, le Canada pouvait aussi espérer, selon l'auteur, *réduire à la longue la vulnérabilité de l'économie canadienne à l'égard des facteurs externes, et en particulier l'influence des États-Unis, et, par là, de renforcer notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale*[9].

Et finalement le gouvernement optera pour la stratégie de la Troisième option, autant en réaction aux excès du bilatéralisme avec les États-Unis — qu'on mentionne surtout l'intransigeance des mesures Nixon à l'égard du Canada — qu'en réaction aux premiers signes déjà visibles du repli du Canada.

8. Mitchell Sharp (1972), «Relations canado-américaines: choix pour l'avenir», dans *Perspectives internationales*, numéro spécial.

9. *Ibidem*, p. 3.

Le Canada s'efforcera alors d'accroître le contrôle sur son économie et cherchera à nouer des liens bilatéraux plus étroits avec d'autres pays que les États-Unis. Qu'on ne s'y trompe pas: Mitchell Sharp s'est bien défendu par la suite d'avoir été un défenseur des mesures nationalistes qui ont suivi (tamisage des investissements étrangers, programme énergétique national, etc...). Mais pourtant on ne peut simplement réduire la stratégie effectivement mise en oeuvre à un nationalisme protectionniste étroit.

Il s'agissait bien au-delà de chercher à affirmer le Canada comme puissance industrielle sur les marchés mondiaux. Pour ce, trois volets définiront théoriquement la politique d'ensemble: d'abord une politique de substitution des importations viserait à encourager le contrôle du capital national sur les ressources naturelles et à remonter vers leurs transformations; ensuite la politique commerciale devrait être réorientée afin de favoriser particulièrement les liens commerciaux avec l'Europe et l'Asie, mais aussi avec l'Afrique et l'Amérique latine; enfin une politique de contrôle des investissements étrangers viendrait encadrer leurs activités en conformité avec les objectifs de la politique industrielle et de la politique commerciale. On espérait par ailleurs qu'une diversification dans l'origine des capitaux s'effectue graduellement.

L'Agence d'examen des investissements étrangers (AEIE)

Le traitement réservé aux investissements étrangers était un point particulièrement sensible du débat, puisqu'ils étaient à la fois source de la dépendance du développement industriel canadien à celui des États-Unis, mais aussi du financement de son capital productif et de l'équilibre de sa croissance.

Deux importants rapports ont été publiés avant l'arrivée des libéraux au pouvoir, qui s'intéressaient à cette question. Il s'agissait des rapprots de la commission présidée par Walter Gordon en 1958 et de celle présidée par Watkins en 1968; tous les deux affirmaient l'importance de maintenir une entrée nette de capitaux, mais plaidaient en faveur d'un mécanisme d'encadrement de leurs activités. Les craintes exprimées par ces rapports tournaient autour des tendances à «filiarisation» de l'économie canadienne et de l'impact de ce processus sur le contenu et l'orientation du commerce extérieur du Canada. En 1971 le gouvernement libéral produira un rapport, sous l'hospice du ministre fédéral du Revenu, monsieur Herbert Gray, reprenant l'essentiel des recommandations de ces deux commissions. Et cette fois la recommandation de créer une agence de contrôle des investissements étrangers sera centrale. Pourtant, il faut mettre en lumière que deux éléments majeurs articulaient le rapport Gray. Premièrement l'agence devait avoir selon Gray un pouvoir d'examen et de contrôle sur tous les capitaux étrangers au Canada, nouveaux ou déjà présents. Mais surtout, l'exercice de ces pouvoirs devait être

encadré, et subordonné aux objectifs d'une politique industrielle orientée beaucoup plus affirmée, où le contrôle sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles occuperait une place centrale.

Le rapport Gray était donc indissociable du débat mené principalement par le ministre Jean-Luc Pépin, qui plaidait pour la nécessité pour le Canada d'avoir une politique industrielle orientée. Le rapport Gray ne venait qu'alimenter ce débat.

Et le 29 juillet 1971 le cabinet fédéral entérine le principe de la création d'une agence; mais les relations tendues avec les États-Unis inciteront le gouvernement à attendre jusqu'en 1973 pour faire adopter la loi. Finalement l'AEIE amorce ses activités en 1974.

Mandat de l'AEIE et politique de la «Troisième option»

Le mandat de l'AEIE se révèlera beaucoup plus restrictif que ne l'espérait le rapport Gray. Au lieu d'avoir un contrôle sur toutes les activités des capitaux étrangers, l'Agence sera limitée à n'étudier que deux types de *nouveaux* investissements:

1. *la plupart des cas d'acquisition, par des non-Canadiens, du contrôle d'entreprises canadiennes, et*
2. *la création de nouvelles entreprises par des non-Canadiens qui n'exploitent pas déjà une autre entreprise au Canada ou qui n'exploitaient, au Canada, aucune autre entreprise qui est ou qui pourrait être liée à la nouvelle*[10].

Tous les cas de participation minoritaire ainsi que les réinvestissements de bénéfices, — proportion majeure des investissements étrangers au Canada — sont donc exclus du mandat de l'Agence.

Par ailleurs le mandat de l'Agence liait les activités et le champ d'exercice des pouvoirs de cette dernière aux objectifs de la politique industrielle, par le biais des critères suivants: Pour être approuvés, les investissements devaient faire la preuve que l'investissement fournissait des «avantages appréciables» pour le développement canadien, avantages évalués à partir de cinq critères:

1. *les répercussions de l'investissement sur le niveau et sur la nature de l'activité économique au Canada, y compris ses répercussions sur l'emploi, sur la transformation des ressources, sur l'utilisation*

10. Extrait de la loi sur l'investissement étranger par: Conseil des sciences du Canada, *Le maillon le plus faible; l'aspect technologique du sous-développement industriel du Canada*, par John N.H. Britton et James M. Gilmour, Étude de documentation no. 43, Ottawa, 1980, p. 213.

des pièces et des éléments produits et des services rendus au Canada, ainsi que sur les exportations;

2. *l'étendue et l'importance de la participation des Canadiens dans l'entreprise commerciale, ainsi que dans le secteur industriel dont cette entreprise fait partie;*
3. *ses répercussions sur la productivité, sur le rendement industriel, sur les progrès techniques, sur la création de nouveaux produits et sur la variété des produits au Canada;*
4. *ses répercussions sur la concurrence au sein d'une ou de plusieurs industries au Canada; et*
5. *la comptabilité de l'investissement avec les politiques nationales en matière industrielle et économique, compte tenu des objectifs de politique économique et industielle qu'a énoncés une province pour laquelle l'investissement proposé est susceptible d'avoir des répercussions appréciables*[11].

Le cinquième critère était celui qui, théoriquement, offrait le plus de possibilité, du moins en terme de négociations avec les investisseurs. Mais la politique de la Troisième option se révèlera dans les faits mi-figue, mi-raisin. La politique de substitution des importations sera le plus souvent réactive, et peut-être, aura misé sur le mauvais cheval en s'attachant principalement aux ressources naturelles; pour l'essentiel la politique commerciale sera le principal vecteur de la mise en oeuvre de la Troisième option.

Or, comme le soulignait très justement le Conseil des sciences du Canada, il a été difficile pour l'Agence de juger des «avantages appréciables» d'un investissement et encore davantage de négocier des modifications aux conditions de sa réalisation en l'absence d'une politique industrielle plus élaborée. Le cinquième critère d'évaluation de l'Agence, celui de la concordance avec les objectifs de la politique économique canadienne, s'est révélé celui qui, tout en offrant les plus importantes possibilités, a eu le moins de points de référence. En l'absence d'un tel cadre, tout investissement pouvait toujours justifier des créations d'emploi, une amélioration de la productivité, un apport technologique ou tout autre critère parmi ceux employés par l'Agence[12]. La stratégie, qui visait moins à empêcher l'entrée de capitaux étrangers qu'à les orienter et à négocier les modalités de leur insertion dans le développement de l'économie canadienne se trouvait donc en partie vidée de ses outils.

Quelle part peut-on attribuer à l'Agence dans l'explication du retournement des flux de capitaux entre le Canada et l'étranger? S'il y en a une, elle est probablement très faible, comme l'ont reconnu la majorité des organismes canadiens qui se sont penché sur la question[13]. À titre indicatif

11. *Ibid*, p. 213. Nous soulignons.
12. Conseil des sciences du Canada, *op. cit.*, p. 214-216.
13. Parmi ceux-ci:

seulement, indiquons que du 9 avril 1974, date du début de ses opérations, jusqu'au 30 juin 1985, date de sa fermeture, l'AEIE aura refusé moins de 6 pour cent des demandes qui lui auront été soumises[14].

Ce pourcentage ayant d'ailleurs fortement décliné après la récession de 1982 pour ce qui est des demandes d'acquisition, comme le montre le tableau 22, alors que les demandes, elles, augmentaient considérablement.

Pour l'essentiel, les facteurs internes sont donc insuffisants pour expliquer le retournement de la position nette du Canada au titre de l'investissement direct, de sa situation d'importateur à celle d'exportateur. Mais surtout nous pensons que le débat sur les investissements étrangers n'est pas réductible à la question de leur contrôle. Bien avant leur restriction, l'AEIE avait comme mandat de les faire correspondre aux objectifs de la Troisième option. Mais, comme nous le signalions, les limites de la politique comme le changement dans l'environnement international ont fait que le Canada n'a, de fait, que peu modifié sa situation à l'égard des États-Unis.

Les conservateurs: retour au bilatéralisme

Les conservateurs étaient donc en partie justifiés, à leur arrivée au pouvoir, de constater l'échec de la stratégie de la Troisième option. La stratégie qu'ils mettent de l'avant marque un retournement sur deux plans, par rapport aux vingt dernières années. D'abord ils abandonnent complètement la voie du mondialisme suivie jusque là, pour s'engager de plein pied sur le chemin du bilatéralisme avec les États-Unis et de l'intégration continentale des deux

La Commission Macdonald: *Les commissaires pensent également que les débats publics récents au sujet de l'AEIE ont eu tendance à exagérer ses effets coercitifs ou restrictifs*; Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985, vol. 2, p. 263.

Le Conseil économique du Canada: *Certains ont soutenu que l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) a une bonne part de responsabilité dans le déclin de l'investissement au Canada. Mais les données des huit dernières années font clairement ressortir que l'AEIE ne saurait être tenue responsable, tout au moins directement, de la performance généralement plus faible du Canada à ce chapitre*; Conseil économique du Canada, *Affermir la croissance; choix et contraintes*, Vingt-deuxième exposé annuel, Ottawa, 1985, p. 95.

Le Conseil des sciences du Canada: *Au cours de ces dernières années, l'investissement direct effectué par les Canadiens à l'étranger a dépassé le montant de celui des étrangers au Canada, il est évident que d'autres facteurs, plus agissants que l'AEIE, sont à l'oeuvre pour provoquer des changements importants des flux d'investissement*; Conseil des sciences du Canada, *op. cit.*, p. 214.

14. Agence d'examen de l'investissement étranger, *Rapports annuels*, différentes années.

économies. Le protectionnisme américain suscite des craintes, d'autant plus justifiées que le Canada n'est pas parvenu sous la Troisième option à réorienter de façon significative l'orientation de son commerce extérieure. Le traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devient en pratique le seul axe de la politique commerciale canadienne. Et deuxièmement , les conservateurs abandonnent toute politique industrielle, et remplacent l'ancienne politique de substitution des importations (devenue dans les dernières années du gouvernement libéral une politique de promotion des exportations) pour une politique essentiellement environnementale. La politique commerciale devient politique industrielle, et le traité de libre-échange devient politique commerciale.

La nouvelle stratégie conservatrice sera donc cristallisée autour de trois domaines:

1) la négociation du libre-échange Canada/États-Unis deviendra l'essentiel de la politique commerciale du Canada, elle-même représentant le centre de la politique de développement économique;
2) la politique industrielle canadienne, toute timide soit-elle, sera abandonnée: le PEN est aboli; les sociétés d'État dans le secteur industriel, font l'objet de privatisations; les organes de coordination de la planification économique mis sur pied sous les libéraux (DEDER, ...) sont abandonnés;
3) la libéralisation fiscale et réglementaire des marchés emprunte trois thèmes: le déficit budgétaire devient le symbole d'un État lourd, inefficace et dépensier, et la lutte pour le résorber devient la voie majeure d'un assouplissement des marchés canadiens; la fiscalité directe reposant sur les profits et les gains de capitaux décourage les investissements, et doit en conséquence être allégée; enfin les investissements étrangers, source privilégiée de financement de la croissance au Canada doivent être encouragés.

Dans le cas particulier des investissements étrangers, le gouvernement conservateur va transformer le nom et le mandat de l'Agence de contrôle. En décembre 1984 il déposait le projet de loi C-15 abolissant l'AEIE pour créer Investissement Canada. Les changements entre l'ancienne et la nouvelle agence se résument à ces grandes lignes:

— les catégories d'investissement devant passer par l'Agence ne sont pas modifiées. Mais le seuil minimal d'investissement pour lequel une approbation de l'Agence est nécessité est relevé de 500,000 dollars à 5 millions de dollars. Les investissements compris entre ces deux montants ne nécessitent plus qu'un avis préalable. À titre indicatif, cette dernière catégorie (ne nécessitant plus qu'un avis préalable) représentait en 1984-85 plus de 92 pour cent des demandes d'approbation reçues par l'AEIE pour la création de nouvelles entreprises, mais représentant seulement 27.3 pour cent du montant

total des investissements soumis à l'ancienne Agence sous le même motif[15];

— les exigences en matière de «bénéfices» de l'investissement pour le Canada ont été abaissées; les normes précises exigées par l'ancienne et la nouvelle agences sont tenues confidentielles et il est difficile de cerner la nature de l'importance de ce changement;

— la responsabilité de la décision finale sur un investissement a été reportée du cabinet fédéral au seul ministre responsable;

— soucieux de l'image enfin, les conservateurs ont affirmé plus explicitement dans le mandat d'Investissement Canada que l'agence avait d'abord un rôle de promotion du Canada auprès des investisseurs étrangers plutôt qu'un rôle coercitif et limitatif sur l'entrée de capitaux[16].

En comparant les dispositions de la nouvelle Agence à celle de l'AEIE, on doit reconnaître que les contraintes ont été allégées; mais il est difficile de penser que cela modifiera de beaucoup les conditions d'entrée des capitaux extérieurs, et surtout, l'éventuelle rentabilité de nouveaux investissements productifs. La réforme en fait eu une importance premièrement symbolique; le pourcentage des investissements étrangers au Canada qui doivent se soumettre à l'approbation de l'Agence serait de 5 pour cent en 1987, selon une évaluation rapide du service de recherche d'Investissement Canada, soit un pourcentage un peu plus faible que celui sous l'AEIE. Ce que permettra surtout la réforme, si les dispositions de l'Accord de libre-échange à ce chapitre sont mis en application, c'est de rendre les acquisitions de firmes de chaque côté de la frontière plus facile, et par là, faciliter l'intégration entre les deux économies. Mais qu'en est-il de nouveaux investissements productifs? Là-dessus la transformation de l'Agence a peu d'impact.

Par ailleurs, et c'est la question majeure, une simple politique environnementale sera-t-elle suffisante pour offrir la sécurité et les occasions d'investir au Canada dans de nouvelles capacités de production dans le futur? Là-dessus la réponse est loin d'être évidente. On l'a déjà dit, le Canada ne peut plus espérer pour le futur que les investissements américains viennent reproduire ici une micro-reproduction de l'appareil industriel américain. Par ailleurs la relative maturité du capitalisme canadien pousse ce dernier à chercher hors des frontières canadiennes des nouvelles occasions d'investissements. Enfin, l'intégration continentale des économies canadienne et américaine que facilite le récent accord de libre-échange entre les deux pays mettra face à face sur un même espace le capitalisme canadien et celui des

15. Agence d'examen de l'investissement étranger, *Rapport annuel 1984-85*.

16. À partir du tableau de comparaison entre l'ancienne et la nouvelle Agence effectuée dans le cahier d'information fourni par Investissement Canada aux investisseurs étrangers.

États-Unis: le capital canadien pourra-t-il, à l'avantage net du Canada, trouver sa place sur cet espace? Ce sont là pour nous les questions majeures qui conditionnent le débat sur le contrôle des investissements étrangers pour l'avenir.

CONCLUSION

Le Canada a pu profiter dans le passé de l'influx de capitaux étrangers et d'un contexte économique international favorable. Par ailleurs, même si les inconvénients d'une présence marquée des investissement étrangers étaient reconnus, les autorités publiques ont toujours considéré l'investissement direct à la fois comme un «fait de la vie» et comme un besoin et une nécessité, que ce fut pour combler l'écart entre l'investissement et l'épargne nationale, pour accélérer l'industrialisation du pays ou encore pour profiter du dynamisme (productivité, transferts technologiques, savoir-faire, etc...) de la présence d'entreprises multinationales sur le sol canadien.

Ces dernières années plusieurs tendances nouvelles se sont manifestées. Certaines de ces tendances témoignent du degré de maturité plus élevé de l'économie canadienne. D'autres au contraire témoignent, négativement, d'un changement dans les conditions d'investissements environnantes.

Si les difficultés économiques croissantes du Canada depuis une dizaine d'années, et les politiques nationalistes adoptées (PEN, AEIE, etc...) sont souvent relevées comme facteurs négatifs, nous pensons qu'elles sont loin d'expliquer le retournement des tendances historiques.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la question qui fut le point de départ de ce texte. Le Canada peut-il et doit-il encore contrôler les investissements étrangers? Nous pensons avoir montré que dans les années 60 comme aujourd'hui cette question était sinon secondaire, du moins directement dépendante de la réponse que donne le Canada au problème de son insertion dans l'espace économique mondial. Or, aux difficultés du Canada sur les marchés mondiaux et aux problèmes d'ajustement de son économie, le gouvernement actuel a choisi l'option consistant à libéraliser davantage les règles d'accès à l'investissement étranger et négocier une entente commerciale avec les États-Unis. Cette option fait de la constitution d'un climat de confiance propice à l'investissement (ce qu'on appelle une politique «environnementale») et de l'intégration économique la pierre angulaire de la relance de l'investissement et de la réinsertion du Canada dans l'économie mondiale. Elle soulève des difficultés de deux ordres.

Premièrement, si les difficultés économiques du Canada viennent des difficultés d'adaptation de son économie aux réalités d'un environnement

international profondément bouleversé, une *politique «environnementale» peut-elle suffir à inverser les tendances de l'investissement?*

Deuxièmement, l'intégration économique conduit inévitablement à l'égalisation (ou l'homogénéisation) des conditions de production, correspondant au marché désormais intégré, et à une spécialisation de la production en fonction des conditions de concurrence qui prévalent sur le marché. *Le passage de la situation actuelle, ou la relation d'interdépendance entre le Canada et les États-Unis est marquée par une forte asymétrie entre leurs économies, et une situation d'intégration permet-il d'envisager un avantage net pour le Canada?*

Voilà à notre avis les premières questions qui doivent se poser.

Tableau 1
Épargne des non-résidents
en pourcentage de l'épargne totale,
1960-1983

(%)	1960-64	1965-69	1970-74	1975-80	1980-83
	1.8	5.4	6.0	10.2	1.0

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses.*

Tableau 3
Canada: Balance des paiements,
postes choisis, 1960-1987
(millions de dollars canadiens, données cumulatives)

	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-87
Solde des paiements courants	-3,936	-3805	-201	-22957	-873	-20055
Mouvements de capitaux :						
Mouv. nets de capitaux	4852	4038	3325	-20044	-641	34503
Invest. directs au Can.	2285	3326	4125	1660	-1920	2961
Invest. directs can. à l'étr.	-465	-850	-2523	-6745	-17725	-15630
Solde net des inv. directs	1820	2476	1602	-5085	-19645	-9373
Mouv. nets de cap. à LT	3934	7482	4928	21579	15013	
Mouv. nets de cap. à CT	918	-3444	-2644	-1529	-15654	

Source: Statistique Canada, Estimations trimestrielles de la balance des paiements canadienne.

Tableau 2
Bilan canadien des investissements internationaux, années choisies, postes choisis, (milliards de dollars)

	Bilan des investissements internationaux			Investissements à long terme			Investissements directs			Valeurs de portefeuille		
	Actif brut total	Passif brut total	Valeur nette du bilan des inv. int.	Inv. can. à l'étranger	Inv. étran. au Canada	Solde net	Inv. dir. can. à l'étranger	Inv. directs étrangers au Canada	Solde net	Placements canadiens à l'étranger	Placements étrangers au Canada	Solde net
1950	5.9	10.1	-4.2	3.7	8.7	5	1	4	-3	0.6	4.4	-3.8
1955	7.1	15.4	-8.3	4.4	13.5	9.1	1.7	7.7	-6	1	5.2	-4.2
1960	8.9	25	-16.1	5.3	22.2	16.9	2.5	12.9	-10.4	1.3	7.9	-6.6
1965	12.9	34.9	-22	7.6	29.6	22	3.5	17.4	-13.9	1.9	10.9	-8.2
1970	22	52	-30	11.8	44.2	37.4	6.2	26.4	-20.2	2.8	14.9	-11.3
1975	33.8	83.5	-49.7	21.4	65.3	47.9	10.5	37.4	-26.9	4.2	28.2	-24
1976	40.4	98.6	-48.2	23.4	82.1	58.7	11.5	40.3	-28.8	4.6	37.7	-33.1
1977	42	110.3	-68.1	27.4	91.6	64.2	13.5	43.7	-30.2	5.3	43.5	-38.2
1978	46	133.6	-87.6	32.9	110.8	77.9	16.4	48.3	-31.9	6.4	57.8	-51.4
1979	56.3	155.9	-99.6	39.8	122.8	83	20	52.3	-34.3	8.1	63.7	-55.6
1980	67.5	174.1	-106.6	48.8	136.7	97.9	25.3	61.6	-35.7	8.9	69.7	-60.8
1981	86.8	218.2	-131.4	58.7	156.1	97.8	32.6	66.5	-33.9	9.2	83.9	-74.7
1982	94.2	228.6	-133.7	63.7	172.6	108.9	34.2	68.9	-34.7	9.8	98.3	-89.5
1983	103.3	246.3	-143.6	68	184.4	116.4	36.6	74.1	-37.5	11.3	104.4	-93.1
1984	119.9	272.3	-152.8	79.8	203	124.2	41.7	81.8	-40.1	14.7	115.1	-100.4

Source: Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux (67-202), juillet 1984, mai 1986.

Tableau 4
Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne dans les investissements étrangers à long terme au Canada 1926-1985, en pourcentage

	Investissements directs			Placements de portefeuille		
	États-Unis	Royaume-Uni	Tous pays	États-Unis	Royaume-Uni	Tous pays
1926	78.7	18.9	100	43.1	54.0	100
1930	82.1	16.2	100	52.6	45.0	100
1945	84.9	12.8	100	62.4	32.3	100
1955	84.3	11.5	100	66.2	25.9	100
1965	81.0	11.7	100	79.1	12.8	100
1970	81.0	9.5	100	77.9	9.5	100
1975	79.3	9.7	100	73.9	6.7	100
1980	79.0	8.6	100	61.4	6.0	100
1985	75.6	9.5	100	52.1	5.1	100

Sources : Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux, (67-202), juillet 1988.

Tableau 5
Répartition procentuelle des investissements directs des États-Unis à l'étranger, fin d'année 1970-1984 (en pourcentage)

		1970	1975	1980	1984	1987
Pays développés		68.7	73.1	73.5	74.2	75.6
dont:	Canada	27.8	25	20.9	19.95	18.4
	Europe	33.5	39.5	44.7	45.9	48.2
	Japon	2.0	2.7	2.9	3.9	4.6
Pays en développement		25.4	21.2	24.7	23.4	23.1
dont:	Amér. lat.	14.7	13.2	12.3	12.7	13.7
International		5.9	5.7	1.8	2.3	1.4
		100	100	100	100	100

Sources : US Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States, 1984; Russell B.Scholl, The International Investment Position of the United States in 1984, Survey of Current Business, juin 1988, pp.25-33

Tableau 6
Caractéristiques financières des principales corporations non financières par contrôle
1983

	25 plus importantes			100 plus importantes		
	Étranger	Canada	Total	Étranger	Canada	Total
Entreprises (nombre)	9	16	25	44	56	100
Ventes (%)	40.5	59.5	100	41.6	58.4	100
En % du total des ventes de l'ensemble des corp	9.5	14	23.5	16.3	22.9	39.2
Actifs (%)	16.7	83.3	100	23.6	76.4	100
En % du total de l'actif de l'ensemble des corp	5.7	28.3	34	12.3	39.9	52.2
Bénéfices (%)	45.7	54.3	100	53.4	46.6	100
En % du total des bénéfices de l'ens. des corp	14.9	17.7	32.6	28	24.4	52.4

Source: Statistique Canada, loi sur les déclarations des corporations et des Syndicats ouvriers, (61-210), mars 1986

Tableau 7
Ratios financiers, corporations non financières selon les pays de contrôle - 1983

	États-Unis	Royaume-Uni	Total étranger	Canada	Total
Ventes/actifs	1.41	1.15	1.32	1.01	1.08
Bénéfices/ventes	0.08	0.04	0.07	0.04	0.05
Bénéfices /actifs	0.12	0.05	0.1	0.04	0.05
Bénéfice/avoir	0.24	0.11	0.21	0.13	0.15

Source: Statistique Canada, loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, (61-210), mars 1986.

Tableau 8
Ratios financiers, corporations non financières, plus grandes entreprises - 1983

	25 plus importantes		100 plus importantes		Ensemble des corporations non financières	
Ventes/actifs	1.82	0.54	1.5	0.63	1.33	1.01
Bénéfices/ventes	0.79	0.64	0.09	0.05	0.07	0.04
Bénéfices/actifs	1.143	0.03	0.13	0.03	0.95	0.04
Bénéfices/avoir	0.29	0.11	0.26	0.11	0.21	0.13

Source: Statistique Canada, loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, (61-210), mars 1986.

Tableau 9
Propension à importer* des entreprises sous contrôle national et étranger et origine des importations selon le pays de contrôle

Importations/ventes
(en pourcentage)

Firme sous contrôle :	Canadien	Étranger
Ind. manufacturières	9.6	30.5
Commerce de gros	8.6	25.3
Autres branches	2	5.9
Total	5	22.9
Taille des ventes		
$50 millions	12.2	32
$10 - 49 millions	7.4	22
$10 millions	5.4	23.7

Origine des importations
(en pourcentage)

Pays de contrôle	États-Unis	Autre pays
États-Unis	86	14
Canada	65	35
Autres pays	40	60

* La propension à importer est mesurée par le rapport en pourcentage des importations aux ventes

Source: Statistique Canada Importations au Canada des entreprises sous contrôle national étranger (67-509) hors série, mai 1985.

Tableau 10
Bilan des investissements directs canadiens à l'étranger et des investissements directs étrangers au Canada, classification par groupe d'activité économique 1977-1984 (en pourcentage)

	Investissements directs canadiens				Investissements directs étrangers			
	Tous pays	États-Unis	Tous pays	États-Unis	Tous pays	États-Unis	Tous pays	États-Unis
	1977		1984		1977		1984	
Ind. manufacturières	48.6	52.6	46.1	48.1	42.1	45.3	39.5	43.1
Commerce	3.6	3.5	4.4	4.6	24.1	24.O	25.6	2.6
Mines	10.3	8.6	7.3	4.3	9.2	8.9	6.1	4.8
Pétrole et gaz	11.9	17.8	7.7	19.2	1.4	1.7	0.9	1.1
Services publics	12.9	6.9	3.7	2.2	7.5	7.4	7.8	7.4
Finances	10.3	8.0	16.9	16.9	11.7	9.O	16.7	12.0
Autres	2.3	2.5	3.8	4.1	3.8	3.8	4.0	4.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Statistique Canada, Bilan canadien des investissements, (67-202), mai 1986.

Tableau 11
Capital employé dans les activités économiques non financières selon les pays de contrôle, 1975, 1984 (en pourcentage)

	1975			1984		
	Canada	États-Unis	Autres	Canada	États-Unis	Autres
Industries manufacturières	43	42	13	51	38	11
Petrole et gaz naturel	26	50	15	56	35	9
Mines et fonderies	40	46	14	62	27	11
Chemins de fer	99	1	0	99	1	0
Services publics	96	4	0	97	3	0
Commerce et construction	68	26	7	74	20	6
Total	69	24	7	74	20	6

Source: Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux, (67-202), Juillet 1984, et mai 1986

Tableau 12
Contrôle étranger des secteurs canadiens des industries manufacturières, du pétrole et du gaz naturel et des mines, fins d'années, 1975-1980
(en pourcentage)

Groupe d'activités économiques	1975	1977	1978	1979	1980
Industries manufacturières:					
Boissons	26	34	37	37	32
Caoutchouc	72	75	75	76	78
Textiles	29	29	30	27	26
Pâtes et papiers	52	50	55	54	55
Machines agricoles	59	57	52	59	60
Automobiles et pièces	88	92	84	83	82
Matériel de transport	48	38	43	46	47
Sidérurgie	10	9	10	9	10
Aluminium	53	52	57	60	58
Appareils électriques	63	65	69	62	62
Produits chimiques	63	58	59	62	70
Autres manufacturières	48	47	45	43	43
Total partiel	50	48	49	48	48
Pétrole et gaz naturel	54	52	49	49	48
Mines et fonderies:					
Fonte et affinage de métaux natifs non ferreux	39	33	37	34	38
Autres mines	78	63	60	58	55
Total partiel	58	52	52	50	49
Total	52	50	49	49	48

Source : Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux, 67-202, mai 1986.

Tableau 13
Propriété étrangère des sectuers canadiens des industries manufacturières, du pétrole et du gaz naturel et des mines, fins d'années, 1975-1980
(en pourcentage)

Groupe d'activités économiques	1975	1977	1978	1979	1980
Industries manufacturières:					
Boissons	26	32	36	37	29
Caoutchouc	99	99	98	98	98
Textiles	35	34	43	41	31
Pâtes et papiers	45	42	43	43	39
Machines agricoles	61	58	51	51	63
Automobiles et pièces	95	97	92	92	92
Matériel de transport	59	47	41	44	46
Sidérurgie	2	2	2	1	2
Aluminium	X	X	X	X	X
Appareils électriques	74	71	78	77	80
Produits chimiques	77	69	70	71	81
Autres manufacturières	60	60	55	51	52
Total partiel	55	54	52	51	51
Pétrole et gaz naturel	74	64	54	53	50
Mines et fonderies					
Fonte et affinage de métaux natifs non-ferreux	24	23	22	23	19
Autres mines	78	69	66	64	53
Total partiel	60	53	51	51	41
Total	61	57	52	51	49

Source: Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux, (67-202), mai 1986.

Tableau 14
Classement des 33 industries principales pour les 4 plus importantes entreprises, par mesure des ventes de 1984

Rang des industries principales	Ratio de concentration		Rang de la plus importante entreprise canadienne	Pourcentage contrôle à l'étranger	
	4 premières	8 premières		Ventes	Actif
1 Entreposage	90.8	93.5	1	1	5
2 Produits du tabac	90.7	99.9	6	97	100
3 Matériel de transport	70.4	76.1	8	88	74
4 Produits du pétrole et du charbon	67.9	91.1	2	71	59
5 Communications	67.6	78.0	1	12	12
6 Produits du caoutchouc	60.8	83.3	8	90	92
7 Métaux primaires	60.4	75.0	1	16	18
8 Services publics	51.9	71.7	1	3	0
9 Transports	47.1	52.4	1	6	4
10 Breuvages	46.8	65.5	1	38	28
11 Minéraux métalliques	46.1	66.0	1	30	24
12 Usines de filature et de tissage	38.6	46.9	2	51	49
13 Minéraux combustibles	36.0	56.9	2	60	39
14 Papier et produits connexes	33.8	47.6	1	26	25
15 Appareils et matériel électriques	33.8	44.5	1	59	48
16 Produits minéraux non métalliques	27.0	45.4	5	53	70
17 Impression, édition et activités connexes	25.2	36.7	1	12	11
18 Produits chimiques et produits connexes	23.3	35.1	4	75	70
19 Autres mines	20.6	30.8	1	32	35
20 Tricot	18.8	28.6	2	18	21
21 Produits du bois	18.4	25.0	1	13	13
22 Aliments	17.7	27.2	1	26	31
23 Produits du cuir	17.6	28.2	1	15	19
24 Machinerie	16.1	24.7	1	49	44
25 Produits métalliques	13.7	22.4	1	29	30
26 Autres fabrications	12.6	17.9	3	37	37
27 Commerce de détail	11.1	18.0	1	11	13
28 Industries du meuble	10.1	17.2	1	15	20
29 Services	9.8	13.4	2	16	15
30 Commerce de gros	9.5	14.4	1	25	22
31 Industries du vêtement	6.1	9.5	6	9	10
32 Agriculture, forêt et pêche	4.3	6.4	1	3	3
33 Construction	4.1	6.3	1	8	10

Source: Statistique Canada, Loi sur les déclarations de corporations et des syndicats ouvriers, 61-210, 1987.

Tableau 15
Part sous contrôle étranger du total des actifs et des ventes des entreprises non financières, pour 33 industries principales, 1985

	Actif	Ventes	Bénéfices
Agriculture, exploitation forestière et pêche	3.5	2.9	10.2
MINES			
Minéraux non métalliques	17.7	26.0	7.9
Minéraux combustibles	37.7	58.0	67.6
Autres mines	25.2	31.4	10.1
Total mines	32.1	48.0	67.5
FABRICATION			
Aliments	32.2	26.4	53.4
Breuvages	22.3	36.6	20.4
Produits du tabac	99.8	98.0	99.9
Produits du caoutchouc	90.8	88.1	84.2
Prouduits du cuir	15.5	10.7	31.6
Usines de filature et de tissage	51.5	52.3	45.1
Unises de tricot	11.9	9.2	14.7
Industries du vêtement	10.6	9.2	13.6
Produits du bois	14.7	13.0	8.1
Industries du meuble	16.6	13.6	11.9
Papier et produits connexes	24.5	26.1	39.3
Impression, édition et activités connexes	11.9	12.7	12.6
Métaux primaires	20.2	16.8	45.9
Produits métalliques	25.0	25.4	29.1
Machineries	46.7	52.1	62.7
Matériel de transport	73.4	88.3	94.4
Appareils et matériel électriques	53.4	67.8	66.6
Produits méniraux non métalliques	70.8	54.9	71.4
Produits du pétrole et du charbon	42.1	57.4	46.7
Produits chimiques et produits connexes	69.1	76.0	87.1
Autres fabrications	35.2	35.8	40.4
Total fabrication	41.7	49.2	58.4
CONSTRUCTION	8.5	6.9	5.3
SERVICES PUBLICS			
Transports	4.4	5.4	15.0
Entreposage	3.8	1.4	9.8
Communications	12.1	11.1	13.6
Services publics	0.3	3.2	2.1
Total services publics	3.3	5.4	15.0
COMMERCE DE GROS	23.8	25.8	26.5
COMMERCE DE DÉTAIL	13.3	12.0	9.2
SERVICES	16.0	15.4	24.0
Total industries non financières	23.4	29.0	40.7

Source: Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, 61-210 de 1987.

Tableau 16
Bilan des investissements internationaux, investissements directs et placements de portefeuille 1977-1985 (en millions de dollars)

	Investissements directs				Placements de portefeuille			
	Canadiens à l'étranger		Étrangers au Canada		Canadiens à l'étranger		Étrangers au Canada	
	Total	États-Unis	Total	États-Unis	Total	États-Unis	Total	États-Unis
1977	13509	7116	43633	34720	5312	4183	434672	28428
1978	16422	8965	48257	38352	6408	4985	57845	37254
1979	19986	12063	54271	42775	8099	6529	63742	39335
1980	26967	16781	61707	48686	8889	7212	69658	43559
1981	33847	22356	66613	52100	9213	7650	83196	49138
1982	35558	23781	68850	52654	9763	8188	97013	53710
1983	37793	25516	73217	55526	11432	9703	102770	53712
1984	44225	30778	79600	nd	14147	11893	nd	nd
1985	49909	35521	83500	nd	16550	13435	nd	nd

Source: Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux, 1981-1984 (67-202), mai 1986, pp.28-29, 48 et 49.

Tableau 17
Investissements directs canadiens à l'étranger, capital propre et contrôle, 1975-1982 (en pourcentage)

	1975	1980	1982	1975	1980	1982
	Capital propre			Contrôle		
Résidents canadiens	64.3	66.5	71.6	79.2	83.3	82
États-Unis	23.7	23.6	19.1	11.8	7.1	6.3
Royaume-Uni	3.7	2.6	3.1	4.3	2.1	3.4
Autres pays	8.2	7.2	6.2	5.3	7.6	7.6
Total, non-résidents sidents	35.7	33.5	28.4	20.8	26.7	17.5
Total	100	100	100	100	100	100

Sources: Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux, (67-202) juillet 1985 et mai 1986

Tableau 18
Bilan des investissements internationaux, Canada, États-Unis, 1970-1986

	Canada (milliards de dollars canadiens)			États-Unis (milliards de dollars des EU)		
	Actifs bruts à l'étranger	Passif	Valeur nette	Actifs bruts à l'étranger	Passif	Valeur nette
1970	22	52	-30	165.4	106.9	58.5
1975	33.8	83.5	-49.7	297.1	220.9	74.2
1980	67.5	174.1	-106.6	606.9	500.8	106.1
1984	119.9	267.4	-147.0	896.1	892.4	3.6
1985	129.2	297.3	-168.2	949.4	1061.3	-111.9
1986	141.4	335.0	-193.5	1067.9	1331.5	-263.6

Sources : Statistique Canada, Bilan canadien des investissements étrangers, (67-202), Russell B.Scholl, The International Position of the United States in 1986, Survey of Current Business, juin 1987.

Tableau 19
Le bilan du reste du monde, 1961-1984 (en pourcentage)

	1961	1966	1971	1976	1980	1981	1982	1983	1984
TOTAL DES ACTIFS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Actifs non financiers	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Actifs financiers	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Argent liquide et dépôts bancaires	1.9	7.5	12.0	15.5	21.7	22.5	20.2	19.7	19.2
Comptes à recevoir	—	—	—	—	1.9	1.8	1.5	2.0	2.1
Autres prêts	3.6	1.8	2.1	3.6	4.4	4.8	5.2	4.9	4.9
Bons du Trésor fédéraux	0.2	0.1	—	0.5	0.5	1.5	1.5	1.8	1.1
Autres effets à court terme	0.4	0.9	1.2	1.6	1.5	1.2	0.5	0.8	0.8
Hypothèques	—	—	1.6	1.3	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4
Obligations fédérales	3.0	2.0	1.1	1.1	3.1	3.1	3.7	3.5	3.7
Obligations provinciales	6.8	8.2	10.3	15.6	12.9	12.5	14.2	14.4	14.5
Obligations municipales	4.0	3.4	2.4	2.5	1.6	1.3	1.4	1.3	1.4
Autres oblications canadiennes	5.4	6.9	6.3	9.0	8.3	8.4	9.7	9.4	9.2
Créances d'entreprises privées	58.1	54.9	53.4	42.0	36.5	37.0	36.9	36.7	36.6
Actions	10.2	6.5	4.3	3.4	3.0	2.3	2.1	2.3	2.3
Autres éléments de l'actif financier	6.5	7.8	5.3	3.9	3.9	4.1	3.6	3.8	3.8
PASSIF ET VALEUR NETTE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Passif	35.0	38.8	46.5	43.9	49.7	48.2	49.6	49.8	51.1
Réserves officielles de liquidités internationales	9.1	7.5	9.4	5.5	2.3	2.0	1.7	1.8	1.3
Argent liquide et dépôts bancaires	3.3	7.9	13.8	13.9	10.5	10.4	10.3	10.1	10.8
Comptes à payer	—	—	—	—	2.8	2.3	2.1	3.1	3.1
Emprunts bancaires	—	1.2	1.4	3.2	4.0	4.4	3.1	2.9	2.9
Autres emprunts	6.3	5.4	4.7	5.0	5.1	4.6	5.5	5.5	5.5
Hypothèques	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Créances d'entreprises privées	9.9	9.6	11.1	10.4	19.0	19.3	21.6	20.8	21.6
Investissements étrangers	5.9	6.7	5.3	4.6	4.4	3.8	4.0	4.6	4.8
Autres éléments du passif	0.5	0.5	0.8	1.3	1.6	1.4	1.3	1.0	1.1
Valeur nette	65.0	31.2	53.5	56.1	50.3	51.8	50.4	50.2	48.9

Source: Statistique Canada Les comptes du bilan national, 1961-1985, 13-214, novembre 1986.

Tableau 20
Balance des paiements internationaux, investissements directs, 1960-1987 (millions de dollars)

Investissements:	directs étrangers au Canada	directs canadiens à l'étranger	directs des États-Unis au Cananada	directs canadiens aux ÉU
1970	905	-315	-628	-258
1971	925	-230	-599	-122
1972	620	-400	-457	-149
1973	830	-770	470	-428
1974	845	-810	684	-524
1975	725	-915	588	-542
1976	299	-590	-559	-257
1977	475	-740	417	-508
1978	135	-2,325	-294	-1,001
1979	750	-2,550	358	-1,239
1980	800	-3,150	278	-2,216
1981	-4,400	-6,900	-3694	-3,531
1982	-1025	-875	-2038	431
1983	300	-3400	-894	-2183
1984	1700	-2950	832	-1713
1985	-2950	-5100	-3190	-3678
1986	1550	-4521	-1723	-3931
1987	4361	-6009	2229	-4273

Source: Statistique Canada, Estimation trimestrielle de la balance canadienne des paiements internationaux

Tableau 21
Répartition des investissements directs 1965-1983 (en pourcentage)

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-83
Pays industriels	79	86	72	63
Pays en développement	18	22	26	27
dont:				
Amérique latine et Car.	12	11	13	14
Afrique	3	5	4	3
Asie et Moyen-Orient	3	6	9	11
Autres et erreurs	3	-8	2	10
Total	100	100	100	100

Source: Banque mondiale, rapport sur le développement dans le monde, 1985.

Tableau 22
Agence d'examen des investissements étrangers, Demande d'acquisitions

	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
Nombre de demandes	92	153	191	0	337	387	293	314	519	468	494
Nombre de refus	12	22	19	0	21	29	36	36	13	5	4
Pourcentage de refus	13%	14.4%	9.9%	0	7.7%	7.4%	12.3%	11.5%	2.5%	1.1%	0.08%

Sources: AEIE, Rapports annuels, différentes années

Tableau 23
Nouvelles entreprises sujettes à examen, investissement prévu, différentes années

Importance de l'investissement	Répartition selon le nombre de demande (%)							Répartition selon l'investissement prévu (%)						
($000)	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
Moins de 500	82.1	78.7	69.6	76.8	75.9	67.8	67	5.9	9.8	2.6	4.7	1.1	1.5	4.8
500 - 999	4.1	9.4	10.2	10.5	7.2	11.7	9.5	2.8	9.1	2.2	4.1	0.7	1.4	3
1000 - 1999	7.9	6	10	6.5	8.1	7.4	7	10.1	11.9	4.3	4.8	1.4	1.7	4.8
2000 - 4999	2.1	2.7	4	3	3.9	8.2	9	5.5	12.5	4.5 b	5.2	1.5	4.7	14.7
5000 - 9999	0.9	1.7	0.5	1.2	1.5	1.2	4	5.1	17.5	/	9.2 c	1.1	1.5	13.8
10000 - 24999	2.3	1.2	2.7	0.5	1.7	2.1	2	70.6 a	39.2 a	10.3	/	3.8	5.5	16.8
25000 et plus	0.6	0.3	3	1.5	1.7	1.6	1.5	/	/	76.1	72	90.4	83.7	42.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(a) incluant 25000 et plus
(b) incluant 5000 - 9999
(c) incluant10000 - 24999

Sources: AEIE, Rapports annuels, différentes années

10

LA NOUVELLE DÉPENDANCE EXTÉRIEURE DU CANADA: UNE DETTE DE PLUS EN PLUS CONTRAIGNANTE

Bernard Élie

Traditionnellement, lorsque l'on parlait de la dépendance extérieure du Canada dans ses rapports financiers, il nous venait à l'esprit l'importance des investissements directs étrangers au Canada. Les firmes multinationales et les dividendes que les canadiens devaient verser aux non-résidents (de même que les transferts camouflés de profits) symbolisaient cette subordination. Dans les années 1980, cette vision n'est plus vraie. Non que les firmes multinationales n'aient plus une présence significative au Canada, bien au contraire, mais cette forme de dépendance est nettement en régression depuis 1975 à l'avantage d'une nouvelle dépendance basée sur un capital porteur d'intérêts, à payer aux non-résidents. La structure de la dette extérieure a changé. Ce revirement, dans la composition du bilan financier extérieur, n'est pas propre au Canada, ce phénomène est mondial. En effet, de plus en plus la dette extérieure des différentes nations repose sur des titres porteurs d'intérêts plutôt que sur des investissements porteurs de dividendes: les créances sous forme de prêts et d'obligations sont devenues dominantes. Le marché financier international (l'euro-marché), et donc les banques qui s'y activent, sera le lieu de cette mutation.

LE CONTEXTE

Le surplus de capitaux à recycler par les grandes banques internationalisées et l'inflation des années 1970 amenèrent les banques à jouer un rôle de plus en plus important dans les mouvements des capitaux. Le capital porteur d'intérêts se substituait au capital porteur de dividendes. L'inflation et l'instabilité économique encourageaient cette tranformation puisqu'elle permettait de reporter le risque du créditeur au débiteur. Les banques canadiennes et le Canada ne furent pas à l'écart de ce mouvement, tout au contraire. Les banques à charte connurent en 1975 un «second début» dans leurs activités internationales, le taux de croissance de ces activités fut un des plus élevé au monde. La croissance globale des banques canadiennes fut propre à déséquilibrer leur économie d'origine.

Depuis 1975, le deuxième saut international des banques à charte canadiennes a correspondu à un mouvement mondial d'internationalisation du capital et d'intégration des marchés monétaire et financier. Il ne s'agit pas seulement d'un changement quantitatif, la croissance de l'euro-marché, mais surtout d'un changement qualitatif: l'investissement prit la forme de plus en plus de prêts et d'investissements de portefeuille porteurs d'intérêts, plutôt que d'investissements directs et de portefeuille porteurs de dividendes. Le risque passa ainsi du créditeur au débiteur. Ce phénomène, caractéristique de crise, fut général. Comme les pays du Tiers-monde, les pays industrialisés, le Canada en particulier, subirent cette nouvelle réalité. Les banques confirmaient ainsi qu'elles étaient les premières détentrices de liquidités internationales et qu'elles n'étaient plus soumises aux autorités monétaires officielles. Dès le début des années 1970, les banques doublèrent les autorités monétaires officielles comme détentrices de liquidités internationales. C'est ce que l'on désigna comme la privatisation de la détention de la liquidité internationale.

La situation spécifique du Canada dans ce contexte nous amène à revoir la vision traditionnelle de sa dépendance extérieure. Ici le rôle des banques est des plus fondamental comme vecteur de circulation du capital au niveau international. Cette transformation affectera particulièrement la «puissance» des politiques monétaire et financière du Canada.

Le Canada est d'autant plus sensible à ce phénomène qu'il constitue une petite économie, très ouverte sur l'extérieur. De tous les pays industrialisés son marché est le plus étroit avec vingt-cinq millions d'habitants et un des plus ouvert avec 40 pour cent de sa production exportée. Cette fragilité s'accentue lorsque l'on sait que l'essentiel de son commerce et des flux de capitaux, se font avec un seul partenaire, les États-Unis. Dans ces conditions, toutes politiques économiques, en particulier monétaire et financière, s'avèrent difficiles et même hasardeuses dans un contexte très libéral.

Plus qu'ailleurs, l'internationalisation des banques canadiennes a affaibli le pouvoir des autorités monétaires et a accentué la dépendance extérieure,

c'est-à-dire face aux États-Unis pour le Canada. L'activité en devises des banques, d'une dimension considérable (202.4 milliards de dollars cdn d'avoirs et 204.0 milliards de dollars cdn d'engagements), a fait d'elles les maîtres d'œuvre du financement du solde des transactions internationales des canadiens et les acteurs dominants sur le marché des changes, relayant à un rôle d'observateur les autorités monétaires canadiennes. Plus sensibles aux influences perçues sur les marchés financiers étrangers, les banques sont devenues la courroie de transmission des fluctuations extérieures et les révélateurs de la dépendance extérieure du Canada. Dans un contexte d'endettement généralisé, sous forme d'engagements porteurs d'intérêts, les banques qui en sont le vecteur, seront aussi les amplificateurs de la nouvelle structure d'endettement. En effet, la circulation liée au crédit ne peut aboutir au solde général et simultané de tous les comptes, de toutes les créances: «retarder les paiements et les remboursements et faire perpétuellement chevaucher les retards les uns sur les autres - tel fut en somme le grand secret de ce régime capitaliste moderne... il escompte sans trêve les profits de l'avenir»[1].

Dans cet article nous nous proposons de montrer l'implication pour le Canada de la privatisation de la détention des liquidités internationales. La conséquence sera l'augmentation des engagements extérieurs porteurs d'intérêts, c'est-à-dire la nouvelle dépendance extérieure du Canada.

L'ANCIENNE DÉPENDANCE EXTÉRIEURE DU CANADA

Les analystes se référaient aux investissements directs étrangers et au contrôle par l'extérieur de plusieurs secteurs de l'économie canadienne pour qualifier la dépendance extérieure du Canada. La présence américaine étant particulièrement mise en exergue dans toutes les démonstrations: le fardeau de cette dépendance se faisant sentir par le service de la dette étrangère et par le paiement de dividendes à l'étranger. Ce déséquilibre a fait l'objet de nombreux commentaires et explications. La principale raison avancée pour expliquer ces entrées de capitaux a été l'insuffisance de l'épargne disponible et de l'offre de capitaux au Canada[2]. Ce qui a même fait dire à certains que le Canada répondait ainsi aux critères traditionnels appliqués aux pays «en voie de développement»! De plus ce recours à l'épargne étrangère ne serait pas si important si les canadiens n'avaient pas «la consommation des américains avant d'en avoir le revenu» et si leur goût du risque n'était pas aussi faible[3].

1. Marc Bloch, Esquisse d'une histoire monétaire de l'Europe, *Cahier des annales*, A. Collin, 1954, p. 93.

2. Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier*, 1964.

3. Michel Lelart, *La monnaie canadienne*, Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1970, p. 277.

Ce dernier comportement peu audacieux des canadiens les amènerait donc à rechercher des placements liquides et sûrs: dépôts bancaires à terme et obligations des gouvernements, canadiens ou étrangers, remboursables sur demande. De plus on soulignait que l'épargne nationale n'était pas uniquement faible mais également mal dirigée contribuant ainsi à réduire le contrôle par les canadiens de leur économie. L'efficacité du marché des capitaux au Canada évaluée par sa capacité de mobiliser l'épargne et par la façon dont il la répartit, serait donc aussi en cause.

Les lacunes ou les faiblesses du marché financier, qui néglige d'orienter l'épargne vers des opérations financières autres, aptes à accroître l'autonomie du Canada, sont structurelles. D'une part le marché financier canadien est dominé par des institutions sensibles «avant toute chose à la liquidité et incapables de s'engager dans un placement risqué»[4]. Les banques, qui mobilisent la plus grande partie de l'épargne nationale, ont une aversion historique au risque, surtout s'il est canadien. D'autre part l'absence de concurrence, entre les banques mais aussi dans les autres secteurs, rend le marché perméable aux besoins des entreprises et confine le marché financier vers les placements moins risqués. Ce qui faisait dire à un groupe de travail du gouvernement fédéral:

> L'absence, au sein du marché financier, d'une aptitude bien exercée à soutenir certains genres d'activités économiques du Canada augmente la probabilité de voir ces activités financées par l'étranger[5].

Ainsi traditionnellement, les canadiens se retrouvaient importateurs nets de capitaux, surtout sous forme de capital-actions de sociétés canadiennes et de succursales de sociétés étrangères et d'obligations à long terme, alors qu'ils étaient détenteurs de capitaux canadiens porteurs d'intérêts et de capitaux étrangers surtout à court terme.

LA NOUVELLE DÉPENDANCE EXTÉRIEURE DU CANADA

Dans la deuxième moitié de la dernière décennie, l'utilisation par les canadiens de l'épargne étrangère, et donc la structure de la dette extérieure du Canada, connut des modifications significatives. Les anciennes thèses sur les causes de la dépendance extérieure du Canada furent totalement falsifiées par la nouvelle réalité canadienne et mondiale.

4. *Idem*, p. 282.

5. Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, n° de catalogue CP 32-15/1971F, Ottawa, 1972, p. 105.

Le bilan financier extérieur du Canada

Le bilan financier extérieur du Canada répertorie l'ensemble des avoirs des canadiens sur les non-résidents (prêts, achats de titres et investissements directs à l'étranger) et l'ensemble des engagements des canadiens envers les non-résidents, c'est-à-dire la dette du Canada. Le bilan financier extérieur nous montre donc l'état d'un stock.

La dette extérieure, c'est-à-dire l'ensemble des avoirs canadiens détenus par des non-résidents ou la somme des engagements des canadiens envers les non-résidents, peut se ventiler selon «la nature de l'emprunteur». Nous distinguons habituellement la dette du secteur public, la dette du secteur bancaire et celle du secteur privé non-bancaire. Mais il est aussi intéressant de diviser cette dette selon le type de paiement, de remboursement, qu'elle entraine pour les débiteurs: soit des paiements sous forme de dividendes ou soit des paiements sous forme d'intérêts et de principal. Cette distinction est plus significative puisque les premiers, les dividendes, sont des paiements variables qui s'ajustent en fonction des cycles économiques: si l'économie va bien les dividendes payés seront en proportion des profits réalisés, au contraire si l'économie est en récession les paiements faits aux non-résidents seront alors réduits ou même ils seront nuls. Les paiements sous forme d'intérêts, au contraire, sont constants ou fixés par le taux du marché quelque soit le résultat de l'activité économique en cause, ou quelque soit la «performance» générale de l'économie. Ce dernier type de paiement peut donc devenir en période de crise plus lourd, plus contraignant.

Au 31 décembre 1984, la dette des canadiens envers les non-résidents atteignait 272.7 milliards de dollars canadiens (tableau 1). À ce passif extérieur, il faut opposer les avoirs, l'actif des canadiens sur les non-résidents qui était égal à 119.9 milliards de dollars canadiens (tableau 2). Soit un bilan net de -152.8 milliards de dollars canadiens. Le secteur public était responsable directement de 15.2 pour cent de ce passif (de 27.8 pour cent en incluant les entreprises publiques). Le secteur privé non-bancaire était garant de 57.3 pour cent de la dette totale, alors que le secteur bancaire avait 9.6 pour cent des engagements extérieurs du Canada[6].

La part des différents emprunteurs, dans la dette est restée sensiblement la même depuis 1975, seul le secteur bancaire a changé sa situation, de créditeur net il est devenu débiteur net en 1984: les banques importent des devises étrangères. Ce qui révèle le rôle de bailleur de fonds qu'elles exercent

6. Notez que pour les banques nous ne considérons que les *engagements nets* ou passif net, c'est-à-dire les engagements en devises envers les non-résidents moins les avoirs en devises sur les non-résidents. Les données du tableau C12 de la Revue de la Banque du Canada, d'autre part, sont légèrement différentes que celles de Statistique Canada 67-202, tableau 1, publié en mai 1986.

pour les canadiens. Ces fonds ont différentes destinations. Premièrement ils peuvent être utilisés par les canadiens pour investir à l'étranger; deuxièmement ils peuvent permettre l'achat de biens d'équipement à l'étranger; enfin, plus simplement, être convertis en dollars canadiens. Cette dernière utilisation le fut dans la majorité des cas, ce qui permettait de contrer les politiques restrictives de la Banque du Canada sur la disponibilité des liquidités. Ici les canadiens, par l'intermédiaire des banques, sont devenus utilisateurs nets d'emprunts en devises étrangères, alors qu'avant 1977 ils étaient exportateurs nets de ce type de capitaux. L'internationalisation des banques a permis ce changement.

Tableau 1
Le passif extérieur du Canada
(en milliards de dollars canadiens)

	1984		1975	
Secteur public				
— gouvernements		41.5		11.3
dont le fédéral	(16.6)		(3.4)	
— entreprises		34.3		n.d.*
Secteur privé				
— avec intérêts:		52.3		23.9
dont obligations	(22.2)		(12.9	
prêts	(6.2)		(3.7)	
avoirs à CT	(23.9)	(7.3)		
— avec dividendes		104.1		43.4
dont actions	(59.5)		(33.3)	
succursales de sociétés étrangères	(44.6)		(10.1)	
Secteur bancaire				
— passif net		27.2		0.0
TOTAL PARTIEL		259.4		78.6
Part des N-R dans les avoirs canadiens à l'étranger		12.6		3.9
DTS	1.0	0.4		
Divergence statistique		-0.3		0.6
PASSIF TOTAL		272.7		83.5

*En 1975 les données pour les entreprises publiques sont incluses avec celles du secteur privé.
Sources: Statistique Canada, 67-202 et la Revue de la Banque du Canada.

Un autre changement important, en ce qui concerne la dette canadienne depuis 1975, est la part considérable des engagements nouveaux qui entraînent maintenant une charge d'intérêt, au lieu des paiements de dividendes traditionnels. En effet, les engagements porteurs d'intérêts représentent 59.7 pour cent du stock total de la dette extérieure en 1984 contre seulement 35.5 pour cent en 1975 (tableau 3). Les engagements porteurs de dividendes pour leur part ont suivi un mouvement inverse (nous y reviendrons à la section 3.2). Au contraire, si l'on regarde les avoirs, l'actif du Canada, cette transformation ne s'est pas produite. Le partage, entre les avoirs porteurs d'intérêts et de dividendes, est resté sensiblement le même en 1984: soit 58.6 pour cent et 41.4 pour cent en 1975, contre 55.5 pour cent et 44.5 pour cent en 1984 (tableau 2).

Tableau 2
L'actif extérieur du Canada
(en milliards de dollars canadiens)

	1984		1975	
Avoirs avec				
— Intérêts		66.5		19.8
dont à long terme				
obligations	(3.0)		(0.7)	
prêts	(5.5)		(1.5)	
gouv. fédéral[a]	(17.9)		(5.2)	
dont à court terme				
non-bancaires	(17.3)		(1.2)	
avoirs nets des b.	(0.0)	(.14)		
actifs monétaires				
officiels nets	(4.2)		(5.4)	
divers[b]		(18.6)		(4.4
— Dividendes		53.4		14.1
dont				
inv. directs	(41.7)		(10.5)	
actions	(11.7)		(3.6)	
Avoirs totaux		119.9		33.8

a) Crédits à l'exportation et crédits du gouvernement du Canada et souscriptions du Canada aux organismes internationaux.
b) Effets à recevoir à court terme.
Source: Statistique Canada, 67-202.

Tableau 3
Répartition de la dette selon le type d'engagement
(en milliards de dollars canadiens et en pourcentage)

	1984		1975	
	$	%	$	%
Dette avec intérêt	154.0	59.7	27.9	35.5
Dette avec dividendes	104.1	40.3	50.7	64.5
Total du passif	258.1	100.0	78.6	100.0

Sources: Statistique Canada, 67-202; la Revue de la Banque du Canada.

Comme premières conclusions nous pouvons dire que les canadiens doivent faire des paiements sur leur dette de plus en plus fixes, sous forme d'intérêt, donc à des charges qui ne tiennent pas compte des résultats des investissements réalisés. Alors que leurs recettes demeurent aléatoires, c'est-à-dire sous forme dividendes, et dans les mêmes proportions qu'en 1975. D'autre part, nous pouvons constater que le bilan financier[7] net est relativement moins négatif en 1984, puisque les avoirs couvrent maintenant 44 pour cent des engagements, contre 40.5 pour cent en 1975: les canadiens investissent de plus en plus à l'étranger, surtout sous forme d'investissements directs, sources essentiellement de dividendes.

L'évolution des flux financiers internationaux

Jusqu'ici nous avons regardé le passif global et l'actif global, c'est-à-dire le stock des avoirs et des engagements du Canada depuis l'origine. Dans le cadre d'une analyse plus fine nous nous devons d'examiner les flux de capitaux depuis la dernière décennie, pour que se révèle vraiment la nouvelle dépendance extérieure du Canada.

Depuis 1975, jusqu'au 31 décembre 1985, le passif du Canada, sa dette, a augmenté de 142.1 milliards de dollars canadiens (une augmentation de 270 pour cent): la dette porteuse de dividendes s'est réduite de 400 millions, alors que celle porteuse d'intérêts s'est haussée de 142.5 milliards de dollars (tableau 4). De leur côté les avoirs des canadiens ont augmenté de 69.2 milliards de dollars canadiens (une augmentation de 305 pour cent), dont 32.3 milliards de dollars porteurs de dividendes (tableau 5). Cette différence est particulièrement remarquable au niveau des investissements directs et des obligations: ainsi les canadiens ont accru leurs investissements directs à l'étranger de 29.7 milliards de dollars, les étrangers eux ont désinvesti pour un total de 3.8 milliards de

7. Le bilan financier net est la différence entre les avoirs des canadiens sur les non-résidents et les engagements des canadiens envers les non-résidents.

dollars; d'autre part les emprunts des canadiens auprès des non-résidents sous forme d'obligations ont augmenté de 78.4 milliards de dollars, de 1975 à 1985, alors que les canadiens n'ont acheté aux étrangers que pour 2.9 milliards de dollars d'obligations. Les canadiens sont donc devenus des exportateurs nets de capitaux destinés aux investissements directs, contrairement à leur habitude séculaire. De plus, les anciens investissements étrangers, sous forme d'investissements directs, se sont mutés en investissements de portefeuille, surtout des obligations. Ces dernières ont été multipliées par quatre depuis 1975, pour atteindre plus de cent milliards de dollars.

Tableau 4
Passif extérieur du Canada:
Flux de capitaux par période
(en milliards de dollars canadiens)

	1975-79	1980-84	1985	Totaux
Investissements directs	1.8	-2.7	-2.9	-3.8
Actions	0.2	1.6	1.5	3.4
Obligations	27.1	39.9	11.4	78.4
Eng. des banques	6.9	17.1	0.3	24.3
Placements sur le marché monétaire	2.3	4.6	-0.6	6.3
Autres passifs CT	14.1	14.5	4.2	32.8
Allocations DTS	0.2	0.4	0.0	0.6
Totaux	52.6	75.6	13.9	142.1

Sources: Statistique Canada, 67-001, Revue de la Banque du Canada.

Tableau 5
Aactif extérieur du Canada:
Flux de capitaux par période
(en milliards de dollars canadiens)

	1975-79	1980-84	1985	Totaux
Investissements directs	7.1	17.5	5.1	29.7
Actions	0.2	1.9	0.5	2.6
Obligations	0.1	2.1	0.7	2.9
Réserves off.	-2.3	-1.4	-0.1	-3.8
Prêts du gouv. fédéral	4.9	8.1	0.9	13.8
Av. N.B. à C.T.	1.8	5.6	-2.2	5.2
Av. bancaires	-0.9	0.0	0.0	-0.9
Autres av. C.T.	6.0	12.3	1.3	19.6
Totaux	16.8	46.2	6.2	69.2

Sources: Statistique Canada 67-001 et Revue de la Banque du Canada.

Les engagements du Canada porteurs d'intérêts ont représenté 100.3 pour cent (tableau 6) de l'ensemble des nouveaux engagements, à l'opposé les avoirs porteurs d'intérêts comptent pour seulement 53.2 pour cent des nouveaux avoirs depuis 1975. Le Canada est donc de plus en plus tributaire de paiements fixes sur sa dette.

Tableau 6
Croissance des créances de 1975 à 1985
(en milliars de dollars canadiens et en pourcentage)

	Passif		Actif	
	$	%	$	%
Avec intérêts	142.4	100.3	36.8	53.2
Avec dividendes	-0.4	-0.3	32.4	46.8
Total	142.1	100.0	69.2	100.0

Source: les tableaux 4 et 5.

Que conclure à cette étape de l'analyse. D'abord, la dette privée non-bancaire vis-à-vis les non-résidents accusa un renversement historique, les canadiens sont devenus des exportateurs nets de capital porteur de dividendes. Par contre la dette porteuse d'intérêts augmenta brutalement, mais globalement la dette privée non-bancaire se réduisit. Par ailleurs, le secteur bancaire et le secteur public compensèrent la chute de la dette privée non-bancaire par une croissance énorme de leur passif étranger. Enfin la structure de la dette se transforma: de long terme qu'ils étaient, les engagements sur l'extérieur furent de plus en plus à court terme. Les avoirs au contraire se mutèrent de plus en plus au long terme.

... et la politique monétaire du Canada

Traditionnellement affublé d'un manque d'offre de capitaux, ce qui aurait été la cause du recours à l'épargne étrangère, le Canada voit son approvisionnement en capital se détériorer de deux façons: non seulement les non-résidents investissent moins, mais les canadiens exportent de plus en plus leurs capitaux, surtout vers les États-Unis. Le ralentissement de l'activité économique, les nationalisations dans le secteur énergétique et l'attrait du marché américain ont contribué à ce renversement. Ces sorties nettes de capitaux furent bien sûr compensées par la croissance des engagements bancaires envers les non-résidents et par l'augmentation des émissions d'obligations du secteur public. Ainsi l'administration fédérale normalement peu endettée face aux non-résidents vit ses engagements passer de 967 millions

en 1975 à 22,580 millions en 1985, puis à 29,301 millions au troisième trimestre 1986[8]. Mais ce qui reste le plus intéressant dans l'évolution de la dette extérieure canadienne, c'est la transformation de sa structure.

Cette transformation de la dette augmente la vulnérabilité de l'économie du Canada dans un contexte de mobilité et de substitution élevées des capitaux de court terme. Par mobilité élevée il faut entendre que les instruments financiers nationaux et étrangers comparables sont presque parfaitement substituables après couverture des risques de change et qu'ils ne comportent aucune prime de risque découlant des différences de risque politique. Une substituabilité élevée, au contraire, signifie que le marché n'accorde pas de prime pour le risque de change sur les instruments nationaux et étrangers comparables, même avant couverture des risques de change. Tout report ou déport sur ces instruments serait égal aux variations attendues au taux de change. Nous nous situons ici dans le cadre d'un régime des changes flottants, que le Canada a adopté dès mai 1970.

Une étude récente, préparée par la Banque du Canada[9], concluait bien sûr au haut degré d'intégration des marchés financiers canadien et américain. Par contre, elle constatait que, depuis 1975, d'une part la mobilité parfaite des capitaux est une bonne approximation de la réalité canadienne et d'autre part que la substituabilité des actifs atteignait un haut degré pour tous les instruments à court terme et pour les obligations à long terme. Les actifs réels à long terme, c'est-à-dire les investissements directs et les actions, sont beaucoup moins sensibles.

Ainsi depuis 1975 le développement d'un marché international du capital confirma l'intégration des marchés financiers canadien et américain, mais surtout permit d'augmenter la mobilité des capitaux. Ce contexte, joint au dépérissement de l'économie canadienne, autorisa la croissance de l'actif porteur de dividendes à plus long terme des canadiens à l'étranger et entraîna la croissance du passif porteur d'intérêts à plus court terme des canadiens vis-à-vis les non-résidents. L'effet immédiat de cette transformation fut une tendance, encore plus grande, de l'égalisation des taux d'intéret, particulièrement à court terme, entre le Canada et l'extérieur, c'est-à-dire les États-Unis. Toute variation de l'écart entre les taux d'intérêt à court terme entraînait immédiatement un ajustement par le taux de change. La très grande sensibilité des taux d'intérêt canadiens à court terme par rapport aux taux américains contribua à réduire la puissance des politiques monétaires en accélérant les ajustements par le taux de change. Le taux d'intérêt à court terme, comme instrument de politique monétaire, devait entraîner des ajustements du taux de change, la Banque du

8. *Revue de la Banque du Canada*, tableaux 22 et G5.

9. P. Boothe, K. Clinton, A. Côté, D. Longword, *Substituabilité internationale des actifs: théorie et vérification empirique au Canada*, Banque du Canada, février 1985.

Canada n'en doutait pas, mais la rapidité et l'ampleur de ces mouvements furent sous-estimées. L'abandon de la contrainte extérieure, qui était l'apanage des politiques dites keynésiennes, dans le contrôle de la masse monétaire interne (M1) était totalement illusoire. La prise de conscience par la Banque du Canada qu'elle n'était qu'une succursale de la Réserve fédérale de New York, l'amena à abandonner ses pratiques monétaristes strictes, adoptées en septembre 1975, pour des politiques mixtes où la contrainte extérieure devait être considérée.

LA DETTE ET SON SERVICE.

Nous avons vu que les capitaux porteurs d'intérêts ont pris une place dominante dans la dette extérieure du Canada, près de 60 pour cent en 1984 contre un peu plus du tiers en 1975. Nous savons aussi que les paiements de ce type de dette, les intétêts, sont peu sensibles à la conjoncture économique. Cette situation se reflète au niveau des paiements de placements dans la balance canadienne des paiements. Ainsi, les intérêts versés aux non-résidents ont atteint 16.2 milliards de dollars canadiens en 1984, soit près de sept fois plus que les 2.5 milliards de dollarsde 1975. Par contre les paiements de dividendes eux n'ont que doublés, de 1.8 milliards de dollars à 3.8 milliards de dollars canadiens, et ne représentent plus que 19 pour cent des paiements aux non-résidents contre 42 pour cent en 1975.

Tableau 7
Recettes et paiements de placements du Canada et le solde commercial (en millions de dollars canadiens)

	Recettes			Paiements			Solde
	Intérêts	Dividendes	Total	Intérêts	Dividendes	Total	commercial
1975	1083	650	17733	2285	1785	4070	-345
1980	2319	1320	3640	8368	3098	11465	8778
1984	4103	2073	6176	16163	3807	19970	20726
1986*	3928	3868	7796	18308	3744	22052	7748

N.B.: Nous avons inclus aux «intérêts» le poste «revenus divers» de la balance des paiements. En effet ce poste est essentiellement composé de recettes et de paiements d'intérêts.

* au troisième trimestre

Sources: Statistique Canada, 67-001; et Revue de la Banque du Canada.

Globalement les recettes des canadiens ont un peu plus que triplé (de 1.7 à 6.2 milliards de dollars canadiens), alors que les paiements ont été multipliés par cinq. Ces derniers, énormes, de plus de 19.9 milliards de dollars

canadiens, annulent presque en 1984 le surplus commercial exceptionnel du Canada. Au troisième trimestre de 1986 les paiements représentaient 285 pour cent du solde commercial (tableau 7).

Un surplus commercial des plus important, pour le Canada, devient impérieux, pour supporter la charge de la dette. L'espoir de maintenir un surplus explique les négociations avec les États-Unis sur le libre-échange. Mais, contrer les réflexes protectionnistes de nos voisins n'est peut-être pas aussi simple. Déjà 1986 a été une année à surplus commercial réduit par rapport aux quatres années précédentes, 1987 sera sans doute encore plus faible. Cette insuffisance, toute relative, d'entrées de recettes d'exportations exigera plus d'emprunts, du Fonds des changes du Canada et des banques privées, pour solder la balance des paiements. À moins qu'il y ait une forte reprise des investissements directs étrangers et/ou un maintien des emprunts obligataires par les sociétés canadiennes, aussi bien privées que publiques. C'est plutôt cette dernière éventualité qui est à prévoir, puisque les nouveaux investissements directs se feront relativement faibles en comparaison du passé et des besoins généraux de financement. Les charges de la dette devront donc continuer à progresser de façon absolue et relative.

Ces réalités de la balance canadienne des paiements internationaux, nous amène à regarder le service de la dette du Canada[10] et son évolution depuis le début des années 1970. Depuis quelque temps il est habituel d'utiliser ce terme dans le cas des pays du Tiers-monde, mais le Canada possède un service de la dette extrêmement considérable que l'on n'a pas coutume de mettre en exergue, comme d'ailleurs ceux des autres pays industrialisés et tout particulièrement les États-Unis.

Tableau 8
Le service de la dette du Canada
(en milliards de dollars canadiens)

	1970	1975	1980	1984
Total en milliards de $CDN	-4.3	-0.4	16.8	34.3
En % du PNB	-5.0	-0.3	5.7	8.2
En % des exportations de biens et services	-20.1	-6.8	18.6	26.2
En % des exportations de biens	-25.6	-1.2	21.9	30.6

Source: Revue de la Banque du Canada, novembre 1985, p. 15 et tableau J2.

10. Le service de la dette comprend: le total des paiements nets d'intérêts et de revenus divers, les remboursements d'obligations à long terme et de dettes à court terme.

D'un total de 34.3 milliards de dollars canadiens, en 1984, le service de la dette représentait 30.6 pour cent de la valeur de nos exportations, pourcentage comparable à ceux des pays du Tiers-monde. Alors qu'en 1970, comme encore en 1975, ce pourcentage était négatif, c'est-à-dire que le Canada n'avait pas de paiement net à faire au titre du service de la dette extérieure, au contraire, il n'avait que des recettes nettes à ce chapitre.

Enfin, notons que toutes variations à la hausse des taux d'intérêt, sur les marchés internationaux, représenteraient pour le Canada une augmentation de son service de la dette de 1.5 milliards de dollars canadiens. De plus, toutes modifications du taux de change amènent des ajustements considérables des paiements de la dette puisque 87.5 pour cent de cette dette était libellée en devises étrangères, essentiellement en dollars des États-Unis.

CONCLUSION.

La nouvelle dépendance extérieure du Canada est donc des plus lourde, mais cette contrainte qu'entraine le capital porteur d'intérêts a surtout comme conséquence de réduire l'autonomie des politiques monétaire et financière du Canada. En effet ce type de capitaux en étant beaucoup plus mobile et plus sensible aux taux d'intérêt, exige un alignement plus stricte des rendements sur ceux du «marché mondial», c'est-à-dire des États-Unis. Toute velléité d'indépendance du gouvernement canadien, dans le contexte libéral que nous connaissons, est vouée à l'échec.

Le changement de structure de la dette canadienne n'est pas un cas isolé, il est général. Les conséquences sont évidentes pour les pays du Tiers-monde, mais de cette situation il faut surtout retenir les effets sur la stabilité des marchés financiers. En reportant le fardeau et le risque de la dette sur les peuples des pays débiteurs, les créanciers rentiers, en période de crise, augmentent la lourdeur et le coût du service de la dette et par le fait même les risques d'insolvabilité généralisée. Les États-Unis d'Amérique, aussi doivent faire face à cet ordre nouveau dans des dimensions gigantesques, d'autant plus que leur passif extérieur est depuis mars 1985, supérieur à leur actif extérieur. Jusqu'à quand cette généralisation et ce gonflement de la dette mondiale porteuse d'intérêts se poursuivront-ils? Actuellement les plus faibles des débiteurs sont contraints de payer et de rétablir l'équilibre de leur bilan financier extérieur, mais qu'en sera-t-il lorsque le tour des plus puissants, des plus grosses dettes, arrivera?

11

INTÉGRATION DES MARCHÉS ET AUTONOMIE AGRICOLE DU CANADA

Denis Perreault

Il y a bien longtemps que les hommes ont compris qu'il n'y aurait de pire dépendance que la dépendance alimentaire[1].

Le Canada est-il vraiment à l'heure du choix? S'il l'est, doit-il choisir entre le continentalisme niveleur ou l'élaboration d'un développement autocentré différencié?

Muzzi[2] dans un article de fond sur le libre-échange et l'agriculture, pose une question très pertinente: «Pourquoi une nation doit-elle exporter plus qu'elle importe?» En fait poursuit-il, «une balance commerciale équilibrée semble plus souhaitable et plus représentative d'une saine économie». Accepter cette position nous obligerait peut-être à rendre un dur constat sur l'économie canadienne. Le Canada sans véritable politique économique ne cherche-t-il pas et n'a-t-il pas toujours recherché les solutions de facilité en se nourrissant de l'illusion du progrès venu d'ailleurs, d'une découverte de remèdes miracles à tous nos maux économiques — l'ouverture extérieure à tout prix? De plus, s'il est vrai que pour certains secteurs les gains en productivité, compétitivité seront appréciables advenant la signature d'un accord sur le libre-échange, la relation est-elle aussi évidente dans le domaine agricole? Le

1. J.Y Carfatan et Ch. Condamines, *Vaincre la faim, c'est possible*, éd. du Seuil, Paris, 1983, p. 69.

2. P. Muzzi, «Oui ou non au libre-échange?» in *Le producteur agricole*, Montréal, février 1986, p. 14.

fonctionnement des marchés agricoles est différent des autres produits d'échange.

Partant de ces questionnements nous nous proposons dans le texte qui suit,

— premièrement de resituer la place du Canada et du Québec sur l'échiquier mondial de la production alimentaire;
— deuxièmement, de nous pencher sur la signification de l'intégration de l'agriculture dans les négociations des accords sur le libre-échange;
— et troisièmement, de tenter de dégager quelques conséquences du libre-échange sur l'agriculture canadienne et québécoise.

LE CONTEXTE INTERNATIONAL DU COMMERCE AGRICOLE

Depuis la deuxième guerre mondiale, les États-Unis dominent le commerce agricole international. Cette domination a atteint son apogée en l'année 1973 par le boom céréalier. 1973 est le point culminent d'une période où les prix des produits agricoles et des matières premières sont montés en flèche. La demande croissante correspondrait alors à une expansion des marchés. Les États-Unis bien placés et bien dotés, vont profiter amplement de cet accroissement de la demande. Ils édifient, durant cette décennie, ce qu'il est désormais convenu d'appeler «l'agro-pouvoir».

Les années de la décennie quatre-vingt, sonneront le glas et la remise en cause de cet «empire vert» états-unien. Les joueurs de plus en plus nombreux brouilleront les cartes et amèneront des jours sombres dans l'agronégoce mondial. L'accroissement de l'offre se poursuit à un rythme étourdissant. Les principaux concurrents acquièrent les nouvelles technologies, accroissant ainsi leur productivité dans une conjoncture où la demande solvable se retrécit comme une peau de chagrin.

On assiste rapidement au resserrement du commerce agro-alimentaire international et aux manifestations de plus en plus insistantes de politiques protectionnistes; des politiques protectionnistes qui vont accentuer l'état de crise dans le commerce agricole.

L'agriculture mondiale a connu en 1982 sa pire récession depuis les années 30: surproductions chroniques, saturation des marchés solvables, diminution de la demande des pays à déficit alimentaire, crise financière catastrophique. De plus, la crise suscite des tensions brutales qui prennent forme, entre autres, d'une guerre commerciale qui oppose les géants que sont les États-Unis, la CEE et tout récemment le Japon.

Les États-Unis, pour rattrapper le recul de leur position dominante, élaborent des politiques de subvention à outrance[3] aux exportations suivis en cela par la CEE. Une guerre commerciale à finir dont on mesure mal, encore aujourd'hui, toutes les conséquences.

3. G. Debailleul et P. Ehrensaft, «Crise de l'agriculture et de la politique agricole américaine», in *Le complexe agro-alimentaire et l'État*, Cahiers de recherche sociologique, vol. 5, no. 1, Montréal, printemps 1987, p. 137-138.

Les pays de deuxième zone comme le Canada, l'Australie, l'Argentine, exportateurs non négligeables de produits agricoles, ne peuvent concurrencer les moyens financiers des grands et subissent ainsi des pertes incalculables.

L'agro-pouvoir états-uniens s'effrite certes mais la guerre n'est pas perdue. Ils luttent avec acharnement et feront payer cher leur recul. Fait important à noter, le déficit commercial de notre voisin du sud, dans son ensemble, se chiffre en 1985 à 150 milliards de dollars, soit quatre fois plus qu'en 1981. Ce déficit les oblige à repenser en profondeur leur stratégie commerciale d'où le déclenchement de la «guerre verte». Ainsi selon, Phil Ehrensaft et Guy Debailleul:

> Le surplus estimé du commerce agricole une composante-clé de la balance «américaine» des paiements, ne représente plus que 7.5 milliards de dollars en 1986 contre 25 milliards au début des années 1980.
> En volume, les exportations agricoles passent durant cette même période de 110 millions à 66 millions de tonnes. Comme on estime qu'un tiers des terres en culture produisent pour l'exportation, l'impact de la contraction des marchés céréaliers internationaux sur l'économie agricole «américaine» a un caractère dramatique[4].

Toujours selon les deux auteurs la part des exportations états-uniennes dans le commerce mondial des céréales est passée de 55 pour cent en 1980-81 à 36 pour cent en 1985-86. La différence étant surtout accaparée par la CEE, le Canada, l'Australie et l'Argentine.

Les milieux agricoles états-uniens ont interprété cette perte comme un vol qualifié. En réponse à cette accusation les auteurs Ehrensaft et Debailleul précisent:

> S'il y a du vrai dans les prétentions «américaines» quant aux stratégies de ses concurrents, cela ne représente qu'un élément, et probablement pas le plus important, de l'explication du déclin «américain»...
> La force du dollar, le boycott céréalier de l'Union Soviétique, le haut niveau de soutien des céréales domestiques, la mise en cause de la qualité des céréales «américaines» et l'adoption des technologies agricoles «américaines» par les autres concurrents, sont autant de facteurs qui ont contribué à la dégradation des positions «américaines» sur les marchés internationaux[5].

Nous retiendrons ce point lorsque viendra le moment d'élaborer une éventuelle stratégie concernant l'agriculture et le libre-échange. Le commerce agro-alimentaire est l'un des secteurs les plus lucratifs au monde. De plus il est l'un des plus stratégiques, tout autant sinon plus que celui de l'énergie. Les États-Unis n'accepteront jamais de plein gré, accord ou pas, de réduire leur «agro-pouvoir», dans un secteur qui constitue l'un des leviers importants de

4. *Ibid*, p. 139.

5. Comme mesure de représailles, à titre d'exemple, les États-Unis ont mis en place le programe BICEP (Bonus Incentive Commodity Export Program).

leur stratégie commerciale, certes, mais aussi politique militaire et idéologique.

Dans cet immense champ de bataille planétaire quelle est la place du Canada? Où se situe le Canada sur l'échiquer du commerce agricole mondial?

LE POSITIONNEMENT DU CANADA

Le Canada, on le répète si souvent, possède un marché de dimension réduite et passablement saturé. Les exportations agricoles et alimentaires sont considérées comme des débouchés stratégiques. Les produits céréaliers, les viandes, les produits de la pêche, les boissons comme le précise le tableau 1, assurent au Canada un solde positif à la balance commerciale agricole. Ce sont surtout les fruits et les légumes qui pèsent le plus lourdement sur les importations (tableau 1).

Tableau 1
Balance commerciale agro-alimentaire, Canada, 1984
(en milliers de dollars)

	Exportations	Importations	Solde
Produits agricoles	6997747	487176	6510571
Produits de la pêche	1571936	487473	1084463
Produits laitiers, oeufs, miel	291323	134986	156337
Viandes	755086	437358	317728
Céréales et boulangerie	363841	206968	156873
Fruits et prép. de fruits	104320	1299654	-1195334
Légumes et pré. de légumes	307980	736339	-428359
Aliments pour animaux	318137	252935	65202
Sucre et prép. à base de sucre	173981	413159	-239178
Autres produits alimentaires	189657	1196677	-1007020
Total produits alimentaires (incl. prod. aliment animale)	4076261	5165549	-1089288
Boissons	558147	430007	128140
Total aliments et boissons	4634408	5595556	-961148
Total du S.PA.A.	11632155	6082732	5549423
Total commerce marchandises	109543473	95842401	13701072

Source: Statistique Canada, catal. 65-202 et 65-203.

Malgré une balance commerciale positive, il faut admettre que les produits agro-alimentaires influencent de moins en moins la part des exportations totales du Canada. Elles sont passées de 21 pour cent des exportations totales en 1961 à 12 pour cent en 1980. Ce qui ne signifie en rien qu'elles ne sont plus stratégiques, loin de là, à preuve:

> Les exportations agricoles comptent pour 10 pour cent de toutes les marchandises expédiées par le Canada vers l'étranger. 50 pour cent de la production totale est ainsi vendu à l'extérieur. Nos importations agricoles comptent pour 6.7 pour cent de tout ce qui est acheté sur le marché mondial. Les exportations représentent en 1985, une valeur de plus de 10 milliards de dollars[6].

Pour ses importations le Canada est largement tributaire de l'agriculture états-unienne. 71 pour cent de toutes les importations agricoles du Canada et 76 pour cent de toutes ses exportations se font avec nos voisins du Sud. Malgré des taux de change favorables, le Canada affiche constamment un déficit commercial agricole d'environ un milliard de dollars chaque année, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2

Balance commerciale des produits agricoles, Canada/États-Unis 1979-1984 (en million de dollars)

Année	Exportations du Canada vers États-Unis	Importations du Canada en provenance des États-Unis	Balance commerciale
1979	1 007	2 678	-1 671
1980	1 113	2 916	-1 803
1981	1 260	3 264	-2 004
1982	1 606	3 060	-1 454
1983	1 736	3 118	-1 382
1984	2 236	3 609	-1 378

Source: Statistique Canada.

Ces données sur le commerce entre le Canada et les États-Unis nous invitent à ne pas sous-estimer l'omniprésence des États-Unis, en agriculture, en agro-alimentation comme d'ailleurs dans la totalité des relations commerciales du Canada. De plus, il semble le devenir davantage. Les marchés de l'Europe et de l'Asie nous sont de moins en moins accessibles, surtout si l'on se fie aux dernières statistiques sur les échanges. Pendant que le commerce agricole progresse avec nos voisins du sud — une augmentation de 30 pour cent en 1984 — il regresse dangereusement avec la CEE. Quelles en sont les raisons? Ils serait long et fastidieux de les énumérer et ceci n'est pas le propos de ce texte. Nous pouvons tout de même poser que les entrepreneurs canadiens, préfèrent la facilité des gains rapides sur les marchés états-uniens

6. P. Muzzi, *op. cit.*, p. 14.

plutôt que de rechercher la diversification des marchés, seule solution viable à long terme. L'État aurait dû suppléer et jouer ce rôle planificateur. Le marché états-unien n'est certes pas à négliger. On y dénombre 220 millions d'habitants et l'un des niveaux de vie les plus élevés de la planète. L'attrait est alléchant. À quel prix? Peut-on dépendre d'un seul marché? Est-ce une bonne gestion économique? Quelles seront les avantages pour l'agriculture d'ici?

LIBRE-ÉCHANGE ET AGRO-ALIMENTATION AU CANADA

De nombreux éléments doivent ici être pris en considération: la position concurrentielle du Canada par rapport aux États-Unis, le potentiel agricole comparatif, les modes de production respectifs, les modes de régulation fortement différenciés. Nous allons brièvement retenir et résumer les caractéristiques de ces éléments qui devraient peser dans le débat.

Commençons par le potentiel agricole. Robert Saint-Louis et Lucie Bourque[7] dans une recherche publiée par le GRAAL en 1986 comparent les profils du système agro-alimentaire québécois, canadien et états-unien. Ils y font ressortir les éléments significatifs de ressemblance et de divergence.

Comme ressemblance les auteurs notent la forte intégration de l'agriculture au marché, l'organisation et le pouvoir des agriculteurs. Dans les deux pays, la concentration des industries agro-alimentaires (IAA) dans la zone des grands lacs est très forte. Au Canada, en 1979, plus de 70 pour cent de la valeur ajoutée des produits alimentaires, origine des provinces centrales — Ontario 44 pour cent, Québec 26 pour cent[8].

Pour ce qui est des divergences, elles sont nombreuses. Les États-Unis possèdent un volume et des variétés de produits agricoles surprenant. Cette grande diversification contraste avec le Canada où la spécialisation est plus poussée, augmentant d'autant sa vulnérabilité. Mais c'est au chapitre de l'organisation des marchés et des rapports de production que l'on retrouve le plus de dissemblances, soit, entre autres, la mise en place au Canada, des offices de commercialisation des produits agricoles et la présence très forte des coopératives.

À ce chapitre, il y a consensus pour affirmer que cette organisation originale, spécifique au Canada développée surtout à l'est mais présente dans l'ouest, constitue un point de force de notre agriculture. Elle aide à maintenir son haut niveau concurrentiel et ce malgré les désavantages climatiques, de fertilité des sols moins favorables, ses marchés restreints, etc...

Dans une autre étude, Yvon Proulx[9] analyse la position concurrentielle du Québec pour l'ensemble du secteur agricole, production par production, face

7. R. Saint-Louis et L. Bourque, *Enjeux d'une libéralisation des conditions d'échange agro-alimentaire entre le Canada et les États-Unis*, GRAAL/Économie rurale, Université Laval, Québec, février 1986, 29 pages.

8. *Ibid.*, p. 18.

9. Y. Proulx, *Le libre-échange et l'agriculture*, rapport d'études, UPA, Longueuil, mai 1986, 124 pages.

à notre voisin du sud. L'intérêt de l'étude porte surtout sur la mise en lumière de la capacité concurrentielle de certains secteurs de production si, et toujours si, il n'y a pas de modification importante dans la structure de production et de commercialisation. Ce qui est loin d'être assuré advenant accord dans ce secteur.

Les productions avantagées sont le porc et la pomme de terre, les plus touchées sont les oeufs et le lait. On observe que tout dépendant des secteurs les intérêts des producteurs peuvent être divergents. La pomme, les produits de l'érable, les bleuets, le miel, les animaux vivants, la viande bovine, les moutons, les agneaux et les céréales ne seraient pas ou peu affectés. L'analyse de Muzzi arrive à des conclusions similaires malgré quelques faibles variantes[10].

Les éléments les plus importants soulevés par l'étude de Proulx, sont les questions laissées sans réponse: qu'adviendra-t-il du mode de produire, de l'organisation des marchés, de la commercialisation spécifique à l'agro-alimentaire canadienne? Seront-ils remis en cause? Au profit de quoi? Nous avons peu de chance de contraindre les États-Unis d'adopter notre fonctionnement, même s'il est accepté, que notre organisation comporte des avantages indéniables sur la leur. Pour preuve nos voisins du sud n'ont jamais apprécié les formules de contingentement de l'offre, de gestion orchestrée des productions et des approvisionnements. Cette gestion de l'offre par contingentement, a toujours été boudée aux États-Unis et a conduit à des échecs indéniables. De plus, si le passé et le présent sont garants de l'avenir, les politiques agricoles états-uniennes actuelles sont plus inquiétantes que rassurantes. L'anarchie des marchés qui règne au sud de nos frontières ne présage rien pour l'avenir. L'harmonisation se fera alors au détriment de qui?

Schmitz et Carter, dans un rapport présenté à la «Fourth Annual Workshop on US/Canadian Relations» en avril 1986, soulignent justement ce point capital:

> ... it may be extremely difficult to achieve more liberalized trade in agricultural products because of the nature of canadian institutions. For example, many segments of canadian agriculture are governed by supply managed marketing boards[11].

Qu'adviendra-t-il du «Canadian Wheat Board»? Pour les auteurs il existe en outre, au Canada une véritable balkanisation de l'agriculture entre les provinces protégées que sont celles-ci par des barrières non tarifaires sont garanties aux provinces un certain niveau d'autosuffisance régionale et une meilleure répartition spatiale du développement agraire.

En conclusion écrivent les auteurs,

> Therefore, in considering freer trade with the United State and the gains from trade, it might be difficult to imagine that the

10. P. Muzzi, *op. cit.*, p. 16, voir la figure 3, *les gagnants du libre-échange.*

11. A. Schmitz, C. Carter, «Sectorial Issues in USA — Canadian Trade Agreement: Agriculture», presenté à *the Fourth Annual Workshop on USA — Canadian Relations*, University of Western Ontario, avril, 4-5, 1986, p. 1.

> gains from liberalized trade would be substantial. If gains are to be made, they are likely to comme about in expanded livestock trade and perhaps in eggs, poultry and dairy products[12].

Au Québec, dans les productions dominantes que sont le lait, le porc, la volaille et les oeufs, seul le porc peut être avantagé. Les conséquences d'un accord de libre-échange risquent d'être catastrophiques. Il ne faut pas perdre de vue que l'agro-alimentation est le premier secteur industriel au Québec. Remettre son organisation au gré des humeurs de nos voisins du sud, c'est sûrement faire preuve d'un manque de maturité politique déconcertant. De plus, l'une des conséquence de l'accord sera très certainement une élévation sans précédent des niveaux de concentration au profit des plus gros, des plus «rentables». Les politiques d'équité sociale et de meilleure distribution de la richesse sociale qui ont guidé les politiques agricoles canadienne et québécoise depuis la deuxième guerre mondiale seront-elles remises en cause? En cette matière les États-Unis n'ont rien à nous apprendre ou peut-être que si, comment enrichir davantage un petit nombre en appauvrissant le plus grand nombre.

Dans le domaine agricole, l'entrée libre des États-Unis sur nos marchés domestiques, sans contrôle sévère, risque d'écraser tous les efforts structurants qui ont guidé nos politiques agricoles au Canada et au Québec[13] surtout depuis 1976 soit, l'autosuffisance régionale, la diversification et la stabilisation des revenus.

Enfin, il faut tenir compte du fait qu'au Canada des intérêts de l'Ouest et de l'Est ne coïncident pas parfaitement. Le Canada, on le sait, est un exportateur net de produits agricoles. La très grande majorité de ces exportations origine des provinces des prairies. Dans le commerce alimentaire l'Est est surtout importateur. De plus, l'agriculture à l'Est s'est surtout développée pour satisfaire la demande domestique diversifiée. Ce processus est le résultat de politiques d'auto-suffisance régionale. Les intérêts de l'Ouest et de l'Est peuvent donc diverger et même être contradictoires. Lesquels primeront?

CONCLUSION

Pour préciser notre positionnement, il faut rappeler que:

— premièrement, l'agriculture mondiale connaît sa pire crise du siècle. Cette crise en est une de surproduction et de saturation des marchés. La résurgence de cette crise a amorcé ce qu'il est convenu d'appeler la «guerre verte». Les États-Unis et la CEE en sont les principaux protagonistes;

12. *Ibid.*, p. 16.

13. Voir à ce sujet notre article D. Perreault, «Une politique ou des politiques agricoles au Canada», in G. Debailleul et P. Erhensaft, *op. cit.*, p. 103-126.

— deuxièmement, les États-Unis acceptent mal l'effritement de leur «agro-pouvoir» constitué depuis la deuxième guerre mondiale;
— troisièmement, le Canada malgré une balance commerciale agricole positive, affiche avec les États-Unis, et ce, malgré des taux de change nous favorisant grandement, un déficit commercial agricole de plus d'un milliard de dollars chaque année.

Eu égard à ce qui précède et compte tenu du fait qui demeure que nous signons un accord avec les États-Unis à un moment où ces derniers accusent un déficit commercial de 150 milliards de dollars, nous pouvons nous attendre à ce que les États-Unis soient sur la défensive et refusent d'accepter quoi que ce soit qui puisse augmenter la concurrence en provenance du Canada ou d'ailleurs.

En pleine guerre pour rattraper les points perdus sur l'échiquer du «pouvoir vert» pourquoi les États-Unis accorderaient-ils un traitement de faveur au Canada? Au Canada, en agro-alimentaire, nous avons beaucoup à perdre, Qu'adviendra-t-il de notre organisation productive modelée par un processus historique différencié de lutte et de rapport de force qui fonctionne avantageusement. Ce fonctionnement fait l'envie de bien des pays y compris les États-Unis. Ces derniers n'ont jamais réussi à orchestrer la moindre gestion de l'offre, des ressources et des surplus, dans une perspective à la fois d'équité et d'efficacité comme l'a fait jusqu'ici le Canada.

Nous ne pouvons mettre l'agro-alimentaire sur la table des négociations. L'histoire nous apprend qu'en production alimentaire un pays paie souvent très cher sa dépendance. Puisque nos deux initiateurs officiels des négociations sont irlandais, rappelons leur une petite leçon d'histoire.

Les historiens s'accordent pour imputer la grande famine irlandaise de 1854 aux conséquences directes de l'entente de libre-échange signée cinquante années auparavant entre l'Irlande et l'Angleterre.

L'Acte d'Union de 1801 établissait, entre autres, le libre-échange entre l'Angleterre et l'Irlande. Ainsi les marchés illimités de l'Angleterre devaient assurer, pour les exportations agricoles irlandaises, une prospérité sans précédent. La vérité était que l'Irlande fut soumise à la domination anglaise. L'Angleterre envoya ses surplus de production à bon marché en Irlande, ce qui entraîna l'effondrement de la production et du commerce irlandais. Le chômage devint chronique. L'économie s'effondra. Ce fut la misère et la famine.

Même s'il convient d'être prudent la leçon porte à réflexion. À un moment où les États-Unis sont dans le domaine agricole, confrontés à des difficultés majeures et prennent les risques d'une guerre commerciale pour combler un recul important de leur position dominante, on peut se demander ce qu'il adviendra des doléances du Canada que l'accord soit entériné ou non par les législatures des deux pays? L'heure est à la prudence, à la fermeté et peut-être à l'offensive réfléchie. Il est certes inportant de choisir un nouveau cadre de croissance pour le Canada mais pour cela point n'est besoin de balayer notre histoire, notre passé collectif. De nos points forts doivent naître notre force future. Nous devons présenter à nos voisins du sud un pacte renforçant notre position par la fermeté et pourquoi pas par une certaine forme d'intransigeance.

Et ce par le biais d'un État planificateur qui lutte pour la diversification des échanges et des partenaires.

12

LES POLITIQUES D'ADAPTATION DE MAIN-D'OEUVRE ET LE LIBRE-ÉCHANGE CANADO-AMÉRICAIN

Normand Roy

LE PLAIDOYER EN FAVEUR DU LIBRE-ÉCHANGE

La théorie des avantages comparatifs: le progrès par l'expansion du marché

La thèse des avantages comparatifs formulée par David Ricardo en 1817 s'appliquait dans l'exemple choisi par l'auteur au cas du commerce international. Elle visait à démontrer que, sur la base des dotations en facteurs de production existantes à un moment donné, et compte tenu des autres conditions prévalant dans les divers pays concernés, chacun de ceux-ci aurait avantage à se spécialiser dans la production où il était relativement plus efficace, ou relativement moins inefficace que ses partenaires commerciaux. Cette dernière nuance est importante: elle implique en effet que la spécialisation est toujours une bonne chose, quelque soit l'avantage absolu (ou le désavantage absolu) dont jouit un pays particulier, car cette spécialisation entraîne nécessairement une augmentation du niveau global de production de l'ensemble des pays qui sont parties prenantes de l'échange. Le partage de ce gain net pourrait être très inégal, car il dépendrait essentiellement des caractéristiques de la demande pour chaque produit faisant l'objet d'une spécialisation nationale. Les prix relatifs des produits reflèteraient ces conditions de demande, mais ils assureraient forcément que chaque pays se trouve au moins aussi bien après la spécialisation qu'avant, faute de quoi celle-ci n'aurait tout simplement pas lieu.

Remarquons immédiatement que la thèse ricardienne n'est en fait qu'une extension de la théorie d'Adam Smith qui portait sur la spécialisation individuelle, sur la base du métier ou de la profession; et industrielle (cf. l'exemple de la manufacture d'épingles), sur celle du produit ou du processus de production. Qui dit spécialisation dit nécessairement échange entre producteurs spécialisés. Ainsi, la proposition va dans le sens d'un développement de plus en plus généralisé du marché et des rapports marchands. Dans la conception individualiste propre à la pensée économique, cette spécialisation est d'abord celle de personnes singulières, et les échanges se font également et essentiellement sur la base de rapports interindividuels. De toute évidence, l'évolution de la société capitaliste a progressivement rendu inadéquate cette représentation des faits: la socialisation de la production et la massification des travailleurs et des consommateurs au dix-neuvième et vingtième siècles sont des phénomènes d'une telle ampleur qu'ils n'ont pas pu être ignorés. Toutefois, la théorie économique en a traité en faisant «comme si» la métaphore individualiste pouvait en rendre compte adéquatement. Ainsi, dans le cas du commerce international, des sociétés nationales complexes et hiérarchisées furent interprétées de manière analogique, c'est-à-dire comme des individus particuliers, selon la même conception naturaliste de leur présence au monde, c'est-à-dire en faisant fi de leur historicité, de leur mode symbolique d'être au monde, et de leur dimension de réalités organisées[1]. D'entités *sui generis*, les sociétés modernes se sont muées en systèmes de production de la satisfaction, et leur unité n'est désormais pensée que sur le mode empirique et opérationnel. Le glissement vers la post-modernité radicalise encore plus cette expérience du social.

Dans une telle société, de plus en plus profondément individualisée, c'est-à-dire dans une société qui pour tenir ensemble doit assurer à chacun les possibilités concrètes de se réaliser, par la consommation et par le travail notamment, la poursuite de la croissance économique est un impératif

1. Une telle simplification avait une raison d'être qui demeure largement actuelle aujourd'hui. En effet, le monde occidental du dix-neuvième siècle était celui de la constitution d'États-Nations qui cherchaient à fonder une unité dont le processus de réalisation montrait pourtant le caractère artificiel et arbitraire. D'un côté, il fallait consolider la société civile nouvelle, comme l'a montré Durkheim en particulier, alors même que la référence unitaire transcendante se défaisait sous le coup de la critique rationaliste. Le mythe économique de l'échange librement consenti, du doux commerce entre individus ontologiquement premiers, fut alors le discours porteur du processus historique qui se réalisait ainsi. Mais d'un autre côté, la spécialisation interne à la société se dédoublait dans le discours économique d'une spécialisation externe. Face au reste du monde, à l'étranger, à l'autre, la société nationale acquérait une identité propre, c'est-à- dire qu'elle permettait l'identification de chacun de ses membres à son unité et à sa réalité. Le processus politique d'unification nationale y trouvait évidemment son compte, de même que le processus concomitant et coextensif d'individualisation des rapports sociaux par la logique marchande.

absolument incontournable. Celle-ci est en effet une condition nécessaire à l'adhésion de chacun à l'ordre social et aux contraintes qu'il impose. Les bénéfices d'une telle adhésion doivent se manifester rapidement et matériellement, faute de quoi les «dysfonctionnements», les pathologies, les délinquances et toutes les autres formes d'anomie se manifestent et menacent de désintégration une société qui ne peut plus se référer à quelque chose d'extérieur à elle-même pour justifier son existence. L'organisation sociale doit «performer», c'est la condition de sa légitimation. La production des satisfactions matérielles doit sans cesse augmenter, et sa distribution doit trouver moyen d'apaiser les envies qui se nourissent par ailleurs sans cesse, du fait du caractère dynamique de la production qui est d'abord et avant tout production de besoins que les avancées de la technique et de l'organisation doivent combler après les avoir créés. Dans ces conditions, la recherche de débouchés pour la production de masse et celle d'intrants et de biens de consommation finaux à bon marché est impérative.

L'après-guerre : la croissance automatique

La poursuite d'une stratégie libre-échangiste, ou du moins d'une politique commerciale relativement ouverte, n'a pas causé trop de difficultés entre la fin de la seconde guerre mondiale et le milieu des années soixante-dix, soit tant et aussi longtemps que les bénéfices de la croissance furent manifestes pour tous les partenaires, ou presque tous. Entre la signature des premiers accords du GATT en 1947 et le début des années quatre-vingt, la croissance économique, tant canadienne que mondiale, s'est poursuivie de manière quasi-ininterrompue et son rythme fut sans précédent. De son côté, le commerce international a crû encore plus rapidement, de sorte que le taux d'ouverture de l'économie canadienne mesuré par la part des exportations et des importations divisée par deux dans le PNB a progressé constamment depuis cinquante ans: ce rapport était de 17 pour cent en 1937, puis de 17,9 pour cent en 1953, de 20,4 pour cent en 1973, et de 22,2 pour cent en 1983[2].

Les blocages de la croissance ont commencé à se manifester vers le milieu des années soixante. À l'intérieur des sociétés occidentales, l'épuisement des gains de productivité avait des causes techniques, mais surtout sociales: le refus et la rébellion face au travail aliéné et le rejet par une partie de la jeunesse de la société de consommation en furent des manifestations éclatantes. À l'extérieur, la remise en question de l'hégémonie américaine parmi les économies développées et la montée des revendications

2. G. Gagné, «L'État commercial ouvert» in *Conjonctures et politique*, n° 7. 1985, p.79. Les données utilisées proviennent des statistiques produites par le FMI sur le commerce international.

des anciennes colonies ont abouti au déclenchement d'une crise monétaire et financière dont nous ne sommes pas encore sortis, et à des soubresauts du côté des matières premières. Dans un tel climat d'instabilité et de stagnation latente, les réactions protectionnistes n'ont pas manqué de se manifester: manipulations monétaires, barrières tarifaires, mais surtout barrières non-tarifaires: «accords» de restriction des exportations ou subventions à celles-ci, et autres mesures ont montré que l'imagination ne connaissait guère de limites en matière de restriction des exportations ou de «commerce déloyal». Certes, la discipline multilatérale incorporée dans les dispositions du GATT ou dans certains accords régionaux, comme celui de la CEE, a évité le retour à la situation des années trente, de sorte qu'en dépit des difficultés industrielles, commerciales et d'emploi, le resserrement du commerce international n'a pas été dramatique. Cependant le passé n'est pas garant de l'avenir, et il est possible que les tensions actuelles, notamment celles qui opposent les géants que sont les États-Unis, le Japon et la CEE, mènent à une contraction marquée et au retour des blocs commerciaux plus ou moins étanches qui caractérisaient le contexte des années trente.

Face à cette perspective, le crédo libre-échangiste se manifeste avec beaucoup d'insistance, car il apparaît aisément comme une solution miracle, notamment pour les gestionnaires des économies nationales qui y voient un puissant moyen de discipliner les appétits de groupes d'intérêts particuliers contre lesquels ils peuvent alors invoquer les «lois» du marché mondial que nul ne contrôle. A ces mêmes groupes, ils peuvent promettre des bénéfices tangibles à terme s'ils obtempèrent à cette discipline de compétitivité et de concurrence.

L'ARGUMENTATION DE LA COMMISSION MACDONALD ET DU GOUVERNEMENT MULRONEY

Le rapport de la Commission Macdonald rendu public au début de 1985 proposait avec insistance que la conclusion d'un accord de libre- échange avec les États-Unis devienne un objectif politique prioritaire du gouvernement canadien. Cette recommandation constituait sans doute une, sinon la, suggestion majeure de cette commission d'enquête dont le mandat portait sur les perspectives de développement du Canada pour la prochaine génération et sur l'union économique canadienne. En fait, le premier livre du rapport était presqu'entièrement voué à la défense de l'option libre-échangiste, établissant ainsi d'entrée en jeu la politique commerciale comme l'élément central de la stratégie qui devait permettre au pays de trouver une solution à ses problèmes économiques, et sans doute aussi à ses problèmes d'unité politique. Accompagnant la priorité accordée à la politique commerciale, l'affirmation de la supériorité des mécanismes du marché sur tout autre forme d'intervention étatique dans la mise en oeuvre d'une politique industrielle situait le rapport clairement à l'intérieur du courant de pensée néo-conservateur qui s'affirme

résolument depuis quelques années, c'est-à-dire depuis que les recettes keynésiennes de l'après-guerre eurent montré leurs limites d'application.

Le gouvernement conservateur qui avait été élu quelques mois à peine avant que la Commission Macdonald ne dépose son rapport final adopta cette recommandation de pourparlers canado-américains avec enthousiasme. Il y voyait une proposition qui correspondait à sa propre philosophie économique et à sa volonté de tirer profit des relations privilégiées entre les deux pays de même qu'entre les deux hommes qui les gouvernent, pour parvenir facilement et rapidement à un résultat en matière de politique économique. Après le sommet irlandais de Québec tenu en mars 1985, et au cours duquel le chef du gouvernement canadien et le président américain avaient convenu de la nécessité de libéraliser encore plus les échanges commerciaux entre les deux pays, le Canada formulait une demande officielle d'ouverture de pourparlers en septembre de la même année. Depuis, les négociations sont en cours et elles suivent la procédure expéditive (le «fast track») prévue par le «Trade and Tariffs Act» américain de 1984. On a pu noter que les discussions entre les négociateurs des deux pays ont donné lieu à divers conflits d'interprétation sur ce qui devait être inclus ou exclu des négociations: les programmes sociaux canadiens, le Pacte de l'auto, et les politiques de développement régional ont notamment été invoqués par les interlocuteurs américains, ce qui a placé le gouvernement fédéral dans une position délicate vis-à-vis de larges secteurs de la société canadienne. En outre, le gouvernement américain a appliqué de nombreuses mesures restrictives à l'encontre d'exportations canadiennes depuis le début des négociations. La plus célèbre de celles-ci fut l'annonce d'une surtaxe de 15 pour cent sur le bois d'oeuvre canadien qui accapare une part importante du marché américain. La potasse de la Saskatchewan et d'autres produits ont aussi été touchés depuis lors. On sait que pour échapper aux conséquences de la surtaxe sur le bois d'oeuvre, le gouvernement canadien a consenti, à la suite de négociations express tenues à la veille du nouvel an 1987, à imposer lui-même cette taxe aux producteurs canadiens, réduisant du coup la compétitivité de leurs exportations et renonçant par ailleurs à faire valoir son droit devant les instances internationales du GATT. Plusieurs observateurs ont vu là un dangereux précédent, car s'il devait se généraliser, il minerait les gains qu'un accord de libre-échange est censé produire[3]. Mais avant de considérer pourquoi il en serait ainsi, voyons les raisons que la Commission Macdonald avançait en faveur d'un tel accord, raisons qui furent reprises pour l'essentiel par le gouvernement Mulroney depuis.

3. P.-A. Comeau, «Toujours concéder» in *Le Devoir*, 6 janvier 1987, p.6.

L'accès au marché américain

Le Canada commerce déjà énormément avec les États-Unis. En fait, les échanges canado-américains constituent le plus important commerce bilatéral au monde. En 1985, les exportations canadiennes destinées aux États-Unis se montaient à 94 milliards de dollars, tandis que nos importations en provenance de ce dernier pays se chiffraient à environ 74 milliards de dollars. La valeur pondérée de notre commerce continental, soit la somme de nos exportations et de nos importations divisée par deux, comptait pour 17,6 pour cent du PNB canadien cette année-là[4]. La dépendance envers notre principal partenaire commercial est telle que la recherche d'une sécurité d'accès au marché américain est le premier motif d'action identifié par le rapport Macdonald. Le statu quo en cette matière n'est plus possible indique-t-on dans le rapport, du fait des pressions protectionnistes qu'exercent les lobbies industriels au sud de la frontière, lorsqu'ils sont menacés par les expéditions canadiennes. Or, compte tenu de l'énorme déficit commercial américain, dont 20 milliards de dollars provient du commerce avec le Canada, ces lobbies sont présentement nombreux, actifs et politiquement puissants à Washington. Que ce soit les éleveurs de porcs, les producteurs d'aciers, les scieries, diverses industries de transformation alimentaire, les producteurs de cuivre, les fabricants de matériel de transport en commun, ou d'autres encore, ces groupes font pression sur le Congrès ou utilisent les procédures à leur disposition pour obtenir de l'administration qu'elle impose des droits compensatoires, des mesures de contingentement ou des droits anti-dumping aux dépens des importations canadiennes qui provoquent des pertes de revenu ou de profit aux producteurs américains.

Repris par le gouvernement Mulroney, l'argument défensif est donc primordial:

> Le marché des États-Unis, qui est environ quinze fois plus important que celui du Canada en termes de consommation, est l'un des principaux facteurs affectant la prospérité de notre économie, comptant pour un quart du PNB pour plus de deux millions d'emplois. *L'accès à ce marché est de plus en plus incertain*. Rien n'indique que la situation s'améliorera si le gouvernement n'adopte pas une approche concertée visant à réduire ou à éliminer les barrières déjà imposées ou que l'on menace d'imposer[5].

4. Données de Statistique Canada, catalogue 65-001 et 11-003. Si nous ajoutions les flux de services à ces données sur le commerce des biens, le pourcentage de l'activité économique canadienne intégrée directement à l'économie américaine serait nettement supérieur. Des difficultés tenant à la disponibilité et à l'interprétation des données nous empêchent toutefois d'en faire le calcul.

5. Canada, Ministère des Affaires extérieures; *Négociations commerciales*

Placé au tout début d'un document dont l'intention est de «vendre» le libre-échange bilatéral aux Canadiens, ce paragraphe donne le ton au plaidoyer gouvernemental. D'ailleurs, les échos de la négociation entre le représentant américain Peter Murphy et son homologue canadien Simon Reisman confirment l'importance de cette visée défensive du côté canadien. Non seulement cherche-t-on à préserver l'accès au marché américain, mais en plus on veut exclure de la discussion certaines ententes particulières qu'on juge favorables, dont le Pacte de l'auto, de même que certaines politiques «Made in Canada», comme les programmes sociaux que les interlocuteurs américains assimilent volontiers à des subventions déguisées. L'incertitude quant à l'accès futur au marché américain est jugée coûteuse selon la Commission Macdonald qui indique que ses interlocuteurs du milieu canadien des affaires hésitent à investir les sommes colossales requises à l'installation de capacités de production conçues pour desservir un vaste marché qui pourrait se dérober à eux à tout moment, dans les conditions actuelles.

Outre la sécurité d'accès à un marché où 80 pour cent des exportations canadiennes entrent déjà en franchise en 1987, la négociation recherche l'amélioration des conditions d'accès par l'élimination des barrières tarifaires restantes, mais surtout par la suppression des barrières non-tarifaires (BNT). Celles-ci sont nombreuses et bien souvent impondérables; et elles se sont multipliées au cours des dernières années, en remplacement des barrières tarifaires que les accords du GATT ont supprimées ou réduites à peu de chose. Parmi les principales BNT, mentionnons les droits antidumping, les droits compensatoires, les mesures de sauvegarde, les politiques d'achat public, et les normes techniques. De toute évidence, au vu de ces multiples barrières, qui bien souvent d'ailleurs ne visent pas d'abord ou nécessairement un objectif commercial mais qui traduisent plutôt des choix ou des réalités nationales particulières, le libre-échange intégral ne saurait être qu'une intention générale qui ne se matérialiserait totalement que dans le cadre d'une intégration économique et politique complète, surtout que le commerce des services est inclus dans les discussions, puisque celui-ci suppose la mobilité des facteurs de production autant que celle des produits. Or, le gouvernement fédéral n'avance évidemment pas une telle proposition d'intégration politico-économique. À défaut donc de parvenir à supprimer toutes les barrières qui résultent de l'exercice de la souveraineté nationale, le Canada recherche dans les négociations en cours un accord sur la mise en place d'un mécanisme bipartite de règlement des conflits commerciaux aux règles connues d'avance et aux procédures transparentes et expéditives. Un tel résultat contrasterait avec la situation actuelle où le jeu des lobbies, les procédures tracassières, les mesures dilatoires, les décisions administratives non explicitées et les législations

canadiennes. Introduction, documents de base, bibliographie. Ottawa, 1986, p.1 (souligné par nous).

protectionnistes dictent les conditions d'accès au marché américain, sans que les résultats soient prévisibles ou garantis à moyen ou à long terme.

Les limites du multilatéralisme

Le recours à l'arbitrage du GATT n'est pas jugé satisfaisant par le rapport Macdonald et par le gouvernement conservateur. On juge que les délais sont trop longs et qu'ils constituent de ce fait un déni de justice, puisque l'essentiel des dommages invoqués pour justifier un tel recours auraient déjà eu lieu et auraient pris un caractère irréversible lorsqu'un jugement, même favorable, surviendrait. À nouveau, le cas du bois d'oeuvre illustre cette attitude canadienne de renoncement à exercer l'option d'un recours devant le tribunal multilatéral du GATT, au profit d'une négociation bilatérale qui implique des concessions qui sont alors fonction d'un rapport de forces, et non pas d'une règle de droit reconnue par les parties au litige. Les discussions canado-américaines actuelles permettront, souhaite-t-on du côté canadien, d'éviter ces négociations à la pièce dans lesquelles nous nous retrouvons systématiquement en position de faiblesse et contraints d'abandonner une partie de notre autonomie d'action, sans compensations véritables. Un traité signé par les deux pays et approuvé par leurs instances législatives aurait peut-être une valeur suffisamment contraignante pour prévenir l'utilisation de mesures discrétionnaires par Washington, au gré des pressions qui s'exerceraient à chaque fois que des intérêts industriels ou régionaux particuliers seraient menacés par des exportations canadiennes. Bien entendu, rien ne garantit qu'il en sera ainsi. Les auteurs du rapport Macdonald le reconnaissent, de même que les autorités gouvernementales canadiennes. On compte alors essentiellement sur le poids moral d'un tel document et sur la volonté politique américaine d'en sauvegarder l'esprit et d'en généraliser l'application à d'autres ententes bilatérales. Ces «garanties» sont assez aléatoires, mais on estime néanmoins du côté canadien qu'elles constitueraient un net progrès par rapport à la situation actuelle. On admet toutefois, comme l'a fait récemment la ministre du commerce extérieur et responsable du dossier de la négociation, madame Pat Carney, qu'il y a peu d'espoir de voir le Canada exempté de l'application par les États-Unis de mesures de protection spéciales[6].

L'accès garanti et élargi à un vaste marché, de douze à quinze fois plus grand environ que le marché canadien, constitue donc l'objectif des pourparlers du point de vue canadien. De ce résultat dépend de l'avis de la Commission Macdonald l'avenir économique du Canada en cette fin de vingtième siècle.

> les avantages économiques qu'en retirera la Canada dépassent de

6. Déclaration de Mme Carney, le 9 décembre 1986, citée par P. Bakvis «Bernard Landry et le libre-échange», *Le Devoir*, 15 janvier 1987.

> loin les inconvénients, et les principaux risques pourront être surmontés grâce à des politiques d'adaptation appropriées. Étant donné la position de plus en plus isolée du Canada sur la scène économique internationale en général, il est de toute façon difficile de concevoir une autre politique commerciale efficace[7].

Trois aspects de cette position retiennent l'attention. D'abord, il y a la conviction que les avantages excéderaient nettement les inconvénients. Nous verrons dans la section suivante comment la Commission arrive à une telle affirmation sur le plan économique, en se fondant sur les études qu'elle a commandées ou qui existaient déjà. Sur le plan politique et culturel, l'argumentation que proposent les commissaires est extrêmement sommaire, et ce de leur propre aveu. Il ne s'agit guère plus que d'une affirmation de leur foi en la maturité des citoyens canadiens et de leur volonté collective de rester unis. S'ajoute à cette pétition de principe la conclusion, issue d'un examen sommaire des faits, qu'aucune entente de libre-échange négociée entre des états souverains n'a conduit à une intégration involontaire, économique ou politique, plus poussée entre eux. Le manque de perspicacité de cette dernière affirmation a été largement démontrée par les critiques, dont Panayotis Soldatos qui s'est attardé à mettre en lumière les caractéristiques absolument uniques des rapports canado-américains:

> Toutes ces caractéristiques, prises ensembles, de façon cumulative et interactive, font du cas canado-américain un cas fort particulier et incitent à la prudence devant toute démarche de conclusions comparatives en matière de 'débordement'[8].

Le dernier point exposé par Soldatos dans l'examen de la spécificité des rapports canado-américains, à savoir l'absence d'alternative, est le deuxième aspect de l'extrait du rapport Macdonald cité plus haut qui vaut la peine d'être considéré sommairement ici. On peut en retenir deux convictions. D'une part, et en dépit de ce qui est affirmé par ailleurs, la Commission Macdonald confirme l'échec de la «troisième option», c'est- à-dire de la politique de diversification commerciale prônée en 1972. On ne croit plus guère que le GATT (et l'approche multilatérale qu'il implique) soit une avenue très fructueuse à court ou à moyen terme. Encore là, et malgré toutes les dénégations du rapport Macdonald et du gouvernement canadien, on a pris acte

7. *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.* (Rapport Macdonad), volume 1,p.386.

8. P. Soldatos, «Le libre-échange. La crainte d'autres formes d'intégration». *Le Devoir*, 19 novembre 1986. L'existence d'une intégration déjà extrêmement poussée, le fort degré de fermeture du système économique nord-américain, la contiguïté démographique et géographique, le caractère dyadique et asymétrique de la relation, la faible intégration politique et économique canadienne, et l'absence de solution de rechange pour le Canada font que le contexte considéré ici est tout à fait unique.

de certaines «réalités». D'autre part, un deuxième postulat soustend le premier, soit celui de la priorité absolue accordée à la politique commerciale comme levier de la politique économique canadienne. Ce postulat est d'une importance considérable, en ce sens qu'il relègue tous les autres aspects de la politique économique au second rang et qu'il réduit celle-ci à la tâche de réaliser les ajustements nécessaires dans un contexte de concurrence internationale féroce. Cette tâche serait d'ailleurs légère, puisque la stratégie proposée suppose que le marché désentravé réaliserait seul le gros du travail: «Il importe plus que jamais que les Canadiens reconnaissent qu'il faut s'en remettre aux forces du marché pour déterminer l'orientation de notre développement économique»[9].

Spécialisation, productivité et compétitivité

De l'ouverture du marché au moyen du libre-échange, la Commission Macdonald attend une productivité accrue et une compétitivité améliorée du secteur manufacturier, et peut-être aussi du tertiaire. Le choc concurrentiel forcerait la spécialisation et la rationalisation de la production dont découleraient d'importantes économiques d'échelle[10]. La spécialisation pourrait se faire sur une base interindustrielle, par l'abandon notamment de certains secteurs non compétitifs, ou sur une base intraindustrielle, par l'élimination des entreprises non performantes ou par la réduction des gammes de produits et l'allongement des séries. Cette dernière possibilité dépendrait très largement du sort réservé à leurs filiales canadiennes par les sièges sociaux américains: soit la fermeture, ou les mandats à l'échelle nord-américaine ou mondiale.

Le troisième et dernier aspect de l'analyse des avantages du libre-échange proposée par la Commission Macdonald a déjà été effleuré plus haut, car il est une conséquence nécessaire de la priorité accordée à la politique commerciale et au refus d'exploiter une stratégie industrielle canadienne, qui, de l'avis de la Commission se limiterait à choisir les «gagnants», ce que le marché fait seul de toute façon[11]. Si la primauté en matière de développement économique est reconnue au marché, au sens néo-libéral du terme, alors la mise en place des conditions de l'adaptation aux changements structurels est ce qui échoit à la responsabilité publique. Cette adaptation fait l'objet de «politiques d'ajustement positif», selon l'expression consacrée par l'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE)[12].

9. Rapport Macdonald, *op. cit.*, vol. 1, p.296.
10. *Ibid.* vol. 1, p.354 et passim.
11. *Ibid.* vol. 2, p.419.
12. OCDE; *L'ajustement positif dans les politiques sociales et de main-d'oeuvre*. Paris, 1984. /OCDE;*Transparence et ajustement positif: identification et évaluation des interventions de l'État*. Paris, 1983. OCDE; *Politiques d'ajustement positives: maîtriser le changement structurel*. Paris 1983.

Parmi les politiques de cette dernière catégorie, celles concernant le marché du travail ont une importance tout à fait centrale. La cinquième partie du rapport Macdonald qui se retrouve dans le deuxième volume consacre de longs développements à cette question. Nous y reviendrons plus loin pour indiquer pourquoi une telle approche, essentiellement passive parce que conditionnée à une stratégie économique qui vise d'abord et avant tout la croissance et la progression du revenu, est peu susceptible de mener à des résultats satisfaisants en matière d'emploi et d'occupation. Pour l'instant, nous proposons un très rapide tour d'horizon de quelques études qui se sont penchées sur la question de l'incidence du libre-échange canado-américain sur l'emploi et la main-d'oeuvre au pays.

LE LIBRE-ÉCHANGE: LES ÉTUDES APPLIQUÉES

Les études appliquées portant sur le libre-échange canado- américain trouvent leur origine dans les travaux de la Commission royale sur les perspectives économiques du Canada de 1957. Il est remarquable de constater que les études qui adoptent une approche globale s'intéressent relativement peu aux questions d'emploi, tandis que celles qui prennent un point de vue sectoriel sont en général plus sensibles à cette dimension, sans parvenir pour autant à des prévisions précises. En fait, les présupposés méthodologiques des unes et des autres sont fort différents, et il en résulte des conclusions nettement divergentes.

Ces divergences sont d'ailleurs ce que retient le plus l'attention de l'observateur. Ainsi, Pierre-Paul Proulx qui a procédé à l'examen d'une soixantaine d'études sur ce thème du libre-échange canado-américain, fait ressortir la très grande incertitude qui demeure après un tel exercice[13]. Enfin, l'approche d'économie politique est nettement plus qualitative, en ce sens qu'elle cherche à cerner et à discuter les enjeux socio-politiques. Nous examinerons donc ces différentes perspectives à tour de rôle.

Les études globales: l'allocation des ressources

Les études qui ont posé la question du libre-échange en essayant d'en mesurer les impacts sur l'ensemble de l'économie canadienne ou sur une portion importante de celle-ci ont procédé la plupart du temps à une analyse marshalienne d'équilibre partiel, ou plus rarement à une analyse d'équilibre général. Dans un cas comme dans l'autre, la perspective micro-économique est

13. P.-P. Proulx; *A review of studies of sectorial impacts of bilateral and multilateral trade liberalization in Canada*. September 1986, cahier 8641, Département des sciences économiques, Université de Montréal.

prédominante, de sorte que l'enjeu de l'exercice consiste à montrer les effets (favorables) sur l'allocation des ressources productives, et à considérer les conséquences sur la répartition des gains et des pertes. Par essence, l'analyse micro-économique ne se pose pas la question du niveau de l'activité économique, et encore moins celle du degré d'utilisation des facteurs de production, puisqu'elle suppose ce problème réglé. Autrement dit, l'économie nationale est déjà au plein emploi et il s'agit alors d'en améliorer la performance par une meilleure allocation de ressources productives déjà pleinement utilisées.

Nous examinerons donc très rapidement quelques études canadiennes caractéristiques de cette approche. L'étude de Harris et Cox [1984] aura droit à une attention plus systématique, car elle est considérée par plusieurs comme l'étude appliquée la plus rigoureuse en faveur de la thèse du libre-échange et qu'elle ne prend pas comme a priori la pleine utilisation des ressources.

J.H. Young[14] avait abordé le problème de la libéralisation des échanges commerciaux du Canada avec le reste du monde en posant la question du coût pour les consommateurs canadiens de l'existence de barrières tarifaires qui avaient comme conséquence de maintenir les prix artificiellement élevés sur le marché domestique. Parmi les critiques adressées à cette étude, notons celles qui mettaient en évidence que des éléments de coûts avancés par Young n'en étaient pas vraiment, puisqu'il s'agissait en fait de transferts entre producteurs et consommateurs. Par contre, la baisse de consommation domestique consécutive à l'imposition des tarifs était omise des éléments de coûts. Notons que la perte de bien-être qui résulte d'une telle baisse de consommation de certains biens n'est réelle que dans les conditions très restrictives qui sont propres à la situation théorique d'équilibre général: il faut en effet que le consommateur ait déjà égalisé les rapports de l'utilité marginale sur le prix de tous les biens qui constituent son «panier» de consommation pour que cette perte se matérialise. Par construction, la théorie micro-économique pose que cette optimalité existait avant les tarifs, et que ceux-ci viennent donc forcer un ajustement à un degré inférieur de satisfaction, compte tenu de l'effet revenu des tarifs sur le pouvoir d'achat des consommateurs, et de l'effet de substitution qui provient de la modification des prix relatifs. Mais il faut en outre, et c'est là l'essentiel, que les ressources productives soient déjà toutes employées.

R.J. Wonnacott et P. Wonnacott ont examiné les effets d'un libre-échange bilatéral entre le Canada et les États-Unis[15]. Leurs résultats sont extrêmement optimistes. Sur la base de données de 1958, ils prévoient des hausses salariales de 30 pour cent au Canada, de façon à atteindre la parité avec

14. J.H. Young, *La politique commerciale au Canada*. Ottawa, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, 1957.

15. P. Wonnacott et Ronald Wonnacott, *Free Trade between the United States and Canada: The Potential Economic Effects*. Cambridge Mass., Harvard University Press, 1967.

les salaires américains, conformément à ce qu'affirme la théorie contemporaine des avantages comparatifs qui stipule qu'une égalisation des traitements des facteurs de production doit se produire en cas de libre-échange. Le PNB canadien progresserait de son côté d'environ 10 pour cent, grâce essentiellement à l'accroissement de la productivité qui accompagnerait les économies d'échelle dans le secteur de la fabrication.

Reprenant le travail accompli précédemment, R.J. Wonnacott a mis à jour en 1975 l'évaluation des gains du libre-échange bilatéral, en tenant compte du Pacte de l'auto et du Kennedy Round du GATT[16]. L'auteur examine alors trois avantages possibles: a) la spécialisation selon l'avantage comparatif; b) la récupération des droits de douane antérieurement payés sur les exportations canadiennes par les producteurs canadiens au gouvernement américain; c) l'accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre (et des autres facteurs de production) du fait des économies d'échelle. Sur ce dernier point, Wonnacott pose l'hypothèse que l'écart de productivité séparant le Canada des États-Unis serait comblé, ce qui l'amène à prédire un intervalle de gain de 7 à 9 pour cent du PNB.

L'étude de Shearer, Young et Munro[17] se consacre à l'évaluation des effets du libre-échange canado-américain pour la Colombie-Britannique. Il s'agit donc de l'une des nombreuses études qui s'intéressent aux impacts régionaux d'une telle éventualité. Les auteurs identifient quatre éléments de gains régionaux pour la province du Pacifique en cas de libre-échange. D'abord, il y aurait gain du fait de la disponibilité de biens de consommation à meilleur marché que ceux qui doivent être achetés du Canada central; ensuite, des gains similaires résulteraient de l'achat de biens d'équipement importés; troisièmement, le «coût en espèces» de la production régionale protégée disparaîtrait; enfin, le libre-échange réciproque éliminerait la perte de revenus d'exportation attribuable aux tarifs étrangers. Fondée sur la méthode de l'équilibre partiel, cette étude comporte de nombreuses hypothèses restrictives, de l'aveu même de ses auteurs[18].

En 1978, J.R. Williams publie *The Canadian-United States Tariff and Canadian Industry : A Multisectoral Analysis*, aux presses de l'Université de Toronto. Il applique une méthode de programmation linéaire d'équilibre général afin d'établir la production maximum de biens de consommation pour le Canada compte tenu de la disponibilité des ressources, en présence et en

16. R.J. Wonnacott, *Les options commerciales du Canada*. Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1975.

17. R. A. Shearer, J.H. Young, et G.R. Munro, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade in British Columbia*. Toronto, University of Toronto Press, 1971.

18. John Walley, coordinateur; *Le libre-échange canado-américain*. Vol. 11 des études de la Commission royale sur l'unité économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, p. 30.

l'absence de tarifs. Il pose comme hypothèses principales que les coefficients de production sont fixés, que le rendement d'échelle est constant et que tous les producteurs canadiens (sauf ceux du secteur des ressources naturelles) sont assujettis aux prix mondiaux. Son étude conclut que le régime tarifaire a un effet de ralentissement plus important sur la croissance économique que sur la consommation annuelle. Mais elle sous-estime aussi à son avis les gains résultant du libre-échange, du fait notamment de l'hypothèse de coefficients de production fixes, de l'absence de substitution dans la consommation, de l'absence de prise en compte des économies d'échelle, et de certains effets d'agrégation[19].

Broadway et Treddenick[20] ont proposé durant la même année un modèle qui s'apparente à celui de Williams mais qui comporte des fonctions explications de demande et de production. En outre, le modèle inclut les impôts, la substitution des facteurs dans la production et diverses valeurs touchant les élasticités de l'offre d'importation et de la demande d'exportation. En fonction de diverses hypothèses sur de nombreux paramètres, les effets d'une libéralisation unilatérale sur l'indice du bien-être canadien sont extrêmement restreints (gain ou perte de moins de 1 pour cent).

Dauphin[21] a repris l'étude des effets de la libéralisation unilatérale des échanges en se servant des résultats de Williams pour essayer d'en évaluer les effets sur la distribution du revenu, aussi bien régionale que fonctionnelle. Son modèle est à trois facteurs, avec spécialisation régionale complète et mobilité parfaite du capital et de la main-d'oeuvre partout au Canada (sauf au Québec). Ses résultats indiquent un gain du revenu réel pour l'Atlantique, les Prairies et la Colombie- Britannique suite à la libéralisation, mais peu de changement au Québec et en Ontario.

Pinchin[22] porte lui aussi son attention sur les effets régionaux de la libéralisation unilatérale des échanges. Il considère les droits de douane comme un impôt à la consommation prélevé soit par les producteurs canadiens, soit par l'État canadien sous forme de recettes douanières. Il évalue ainsi l'importance des transferts interrégionaux des consommateurs d'une région donnée aux producteurs d'une autre. Il conclut qu'en cas de dévaluation probable de notre devise, les gains ou pertes interrégionaux sont inférieurs à 1

19. John Walley, *op. cit.* p.34.

20. R. Broadway, et J. Treddenick, «A General Equilibrium Computation of the Effects of the Canadian Tariff Structure» *Revue canadienne d'économique*, vol. 11, no 3, août 1978.

21. R. Dauphin, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*, Conseil économique du Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1978.

22. H.M. Pinchin, *L'incidence du régime tarifaire sur les régions.* Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

pour cent du revenu régional de 1970. D'autres considérations qu'il n'a pas pu quantifier compliquent toutefois l'appréciation des incidences d'une telle politique.

Passons maintenant à l'étude de Harris et Cox[23]. Celle-ci est non seulement considérée comme la plus pertinente et la plus rigoureuse des études de sa catégorie, du fait qu'elle intègre spécifiquement les effets d'économie d'échelle et de concurrence imparfaite, mais elle est aussi une des très rares à avancer des conclusions quant au sort de l'emploi et de la main-d'oeuvre dans l'éventualité du libre-échange. Le libre-échange unilatéral, le libre-échange multilatéral, le libre-échange bilatéral total et sectoriel avec les États-Unis ont été examinés et évalués tour à tour par les auteurs, dont les conclusions ont eu un impact considérable auprès de la Commission Macdonald et de tous ceux qui ont opté par la suite pour le projet de négocier une entente de libre-échange avec les États-Unis.

Le modèle touche vingt-neuf secteurs nationaux dont les vingt branches manufacturières où la concurrence est jugée imparfaite, et neuf autres branches du primaire essentiellement, où la concurrence est posée comme parfaite. La substitution entre biens importés et biens produits domestiquement est partielle; et le Canada est «presque» une économie restreinte ouverte, c'est-à-dire qu'il importe aux prix mondiaux mais qu'il jouit d'une certaine latitude pour les prix d'exportation. Le capital est mobile sectoriellement et internationalement, et son offre est complètement élastique. L'offre de main-d'oeuvre est considérée comme invariable; et la main-d'oeuvre est mobile sectoriellement, mais immobile internationalement. À l'intérieur de chaque secteur non concurrentiel, toutes les entreprises sont identiques et elles fixent les prix selon une moyenne pondérée d'un prix monopolistique et d'un prix collusoire qui correspond au prix mondial plus les droits de douane.

Utilisant les données de 1976, les auteurs simulent des situations d'équilibre général déterminées par la politique commerciale choisie. Cinq ensembles de paramètres influent sur le résultat du modèle. Ce sont: a) l'élasticité des prix à l'exportation; b) l'élasticité des prix à l'importation; c) le paramètre de pondération de la fixation des prix; d) les paramètres de la politique commerciale; e) les paramètres relatifs à la pente ou à l'élasticité des courbes de coût moyen des industries non concurrentielles.

Sur la base de ce modèle et de ses spécifications, Harris et Cox concluent que toute politique de libéralisation, même unilatérale, aurait des retombées positives au Canada en termes de croissance du PNB et d'amélioration du bien-être. Le libre-échange bilatéral avec les États- Unis est toutefois celui qui apporterait les gains les plus importants, soit 9 pour cent pour ce qui est du PNB. L'explication proposée pour rendre compte de ces gains est la suivante:

23. R. Harris, et D. Cox, *Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing*. Toronto, Ontario Economic Council Research Study, 1983.

> L'abolition des barrières tarifaires canadiennes entraînerait la rationalisation du secteur de la fabrication, l'abaissement des majorations de prix et de coûts et l'intensification de la concurrence, laquelle accroîtrait l'efficacité et la spécialisation des entreprises. L'abolition des barrières tarifaires étrangères est importante dans la mesure où elle permettrait à l'industrie canadienne de faire des économies d'échelle[24].

Plusieurs restrictions doivent être apportées aux conclusions du modèle. D'ailleurs les auteurs eux-mêmes en mentionnent une en particulier:les résultats sont extrêmement sensibles aux changements de valeur des paramètres dont l'interaction produit les estimations. En termes économétriques, celles-ci ne sont donc pas robustes, c'est-à-dire que le degré de confiance qu'il est possible d'accorder au modèle est relativement faible: de petites variations dans les élasticités d'importation et d'exportation font varier grandement les résultats obtenus. Il en va de même pour les variations des paramètres d'économie d'échelle et de fixation des prix. Toutefois, les résultats demeurent positifs dans l'ensemble, bien que les gains globaux escomptés risquent d'être extrêmement modestes en définitive.

Une deuxième restriction porte sur des résultats sectoriels. Le modèle montre que les gains de production et de revenu attendus ne se réaliseraient pas sans que certains secteurs soient affectés négativement. Or, ceux-ci sont intensifs en main-d'oeuvre; puisqu'il s'agit du vêtement, de la bonneterie et du meuble en particulier: les gains salariaux découlant de l'égalisation des rémunérations canadiennes vis-à-vis les rémunérations américains affecteraient défavorablement leur compétitivité, de sorte que de nombreuses pertes d'emplois seraient à craindre. Donc, les bénéfices nets du libre-échange s'accompagneraient d'une redistribution importante qui serait susceptible de désavantager les secteurs et les emplois qui sont déjà les moins avantagés.

On peut faire intervenir une autre restriction majeure qui concerne cette fois-ci la possibilité même de modéliser des changements de politique économique. Cette dernière critique est associée au nom de Robert Lucas[25] et à l'école des anticipations rationnelles. Dans son examen de la politique macro-économique pratiquée aux États-Unis et dans certains autres pays occidentaux, Lucas a notamment montré que les prévisions économétriques qui portaient sur des changements de politique (fiscale, monétaire ou autre) se trompaient systématiquement et lourdement. Il en va ainsi parce que tout modèle économétrique doit, par construction, projeter dans le futur certains comportements et certaines relations structurellement liés à une configuration institutionnelle qui comprend ces éléments de politique économique. Or, dans la mesure où cette configuration change, comme elle ne manquerait pas de le

24. J. Walley, *op. cit.*, p.39.

25. R. Lucas, «Economic Policy Evaluation : A critique». *Journal of Monetary Economics*, Supplementary series, 1976, I.

faire en cas de modification de la politique commerciale, un modèle de prévision ne saurait en prendre toute la mesure et il se contenterait alors de simuler dans un nouveau contexte les effets de comportements et de relations intimement liés à un contexte différent. D'où la très grande imprécision des résultats. De manière générale, les économistes ont reconnu la justesse d'une telle critique qui conclut que les modèles économétriques ont un degré de fiabilité acceptable, ou mieux, lorsqu'ils portent sur un horizon de court terme dans un environnement structurellement stable. Sortis de ce cadre, il deviennent un exercice utile sans doute, mais qui ne peut qu'indiquer certaines grandes tendances, compte tenu des hypothèses et des contraintes méthodologiques qui leur sont associées et qui en font donc des mécaniques aux résultats étroitement déterminés par la teneur de ces mêmes hypothèses et contraintes a priori.

Dans le cas des études globales de libre-échange considérées ici, certains de ces a priori ressortent nettement. Entre autres, il y a l'idée que le protectionnisme canadien réduit sensiblement la concurrence au pays et que cela entraîne des coûts importants[26]. De plus, la théorie économique ne pouvant pas dire grand chose de la transition, c'est-à-dire de sa durée, de son ampleur, de ses modalités et de ses effets propres, les études précitées se contentent de postuler que ses coûts seraient négligeables en regard des gains à long terme, cette constatation découlant de l'approche de statistique comparative adoptée. Et pour en revenir à la critique déjà mentionnée plus haut, les études sur la libéralisation des échanges prédisent que des changements structurels bénéfiques se produiront (rationalisation de la production, spécialisation, économies d'échelle, concurrence accrue), mais elles ne peuvent aucunement en être certaines pour diverses raisons, dont la possibilité même de tels changements[27].

Toutefois, la limitation première de toute étude globale fondée sur la méthodologie de l'équilibre général ou partiel est qu'elle postule, sauf celle de Harris et Cox, le plein emploi des ressources et examine ensuite les conséquences de la libéralisation des échanges sur l'allocation des ressources et la rémunération, selon une perspective microéconomique. En conséquence, la question macroéconomique de la création d'emplois est largement absente de la problématique des études globales[28], qui considèrent plutôt les mouvements de main-d'oeuvre intra ou intersectoriels. Selon Harris et Cox, environ 7 pour

26. Pour une critique de cette idée, voir Fred Lazar; *Potential Employment Effects of a Bilateral Free Trade Agreement on Manufacturing Industries in Ontario*. York University, march 1986.

27. F. Lazar, *op. cit.* p.4.

28. A.R. Moroz, et G.J. Meredith, «Economic Effects of Trade Liberalization with the USA: Evidence and Questions», Discussion paper 8510 in International Economics, *Institute for Research on Public Policy*. September 1985, p.81.

cent de la main-d'oeuvre changerait de secteur dans le cas d'un libre-échange avec les États-Unis. A cela, il faut ajouter les chambardement intrasectoriels qui, selon ces auteurs, seraient plus importants encore. Cependant, les indications sont extrêmement parcellaires, de sorte que les recommandations se limitent à prévoir une période de transition et des programmes d'adaptation de main-d'oeuvre pour les travailleurs touchés.

Les études sectorielles et les études d'économie politique

Les limitations inhérentes aux études globales d'équilibre général ou partiel expliquent pourquoi des économistes, et surtout de nombreux agents économiques (gouvernements, associations patronales sectorielles et centrales syndicales), ont jugé nécessaire d'étudier de plus près les conséquences d'une libéralisation des échanges canado-américains, soit d'un point de vue d'économie politique, c'est-à-dire en cherchant à cerner les enjeux et les rapports de force (tant internes au Canada qu'entre ce pays et les États-Unis) impliqués dans ce projet de libre-échange; ou soit sur la base des forces et des faiblesses propres à chaque secteur considéré. Quoique distinctes au plan des préoccupations et de la méthode, ces deux dernières approches se rejoignent souvent dans leurs conclusions qui indiquent plus clairement les coûts probables des concessions réciproques auxquelles il faut s'attendre dans ce genre de négociations bilatérales. Ainsi, si du point de vue canadien on souhaite garantir et élargir l'accès au marché américain, il est évident par contre que ce dernier pays veut résorber son important déficit commercial avec le Canada et protéger certaines industries qui sont stratégiques, ou dont le poids politique et économique est si important qu'il ne peut pas être négligé par les élus. Or, ces considérations sont fondamentales, tant d'un point de vue d'économie politique que pour les agents économiques qui y sont confrontés dans les divers secteurs d'activité. Sans vouloir recenser systématiquement les études pertinentes, nous examinerons leurs aspects caractéristiques et nous nous arrêterons plus particulièrement à quelques études marquantes.

Les études sectorielles

Les études sectorielles menées dans le but d'évaluer l'impact prévisible du libre-échange ont porté généralement leur attention sur les particularités des secteurs concernés, à savoir leur organisation industrielle et leur performance, leur répartition régionale, leurs forces et faiblesses (leur structure, les facteurs commerciaux qui leur sont propres, les questions technologiques, les autres facteurs), les politiques, les programmes gouvernementaux et les réglementation qui les touchent, l'évolution de leur environnement (état de l'offre et de la demande domestiques, échanges interindustriels, marchés étrangers, etc.), pour en arriver finalement à jauger leur compétitivité et leurs perspectives dans un contexte de libre-échange.

Les études commandées par le gouvernement fédéral et rendues publiques (du moins en partie) à l'été 1986 sont conçues sur ce modèle. Du côté de la production des biens, il ressort clairement des analyses effectuées que les secteurs reliés aux ressources naturelles sont ceux qui sont le plus susceptibles de tirer profit de la libéralisation. L'énergie, le bois, le papier-journal, certains minéraux et quelques produits dérivés de ceux-ci élargiraient ainsi leur accès au marché américain. Il s'agirait là de toute évidence d'un approfondissement de l'intégration économique continentale entreprise dès le début du vingtième siècle et qui tenait son dynamisme de la volonté des grandes firmes oligopolistiques américaines de s'assurer des approvisionnements à bon compte par la voie de l'intégration verticale. En ce sens, le libre-échange ne constituerait pas tant une réorientation de la stratégie canadienne de développement poursuivie jusqu'ici que la recherche des moyens d'en tirer le maximum de bénéfices en termes de revenu et de PIB.

Le libre-échange risquerait par contre d'entraîner des bouleversements non-négligeables dans les industries manufacturières qui se sont développées à l'abri des barrières tarifaires. L'industrie du meuble, celles du textile, des boissons alcooliques, de la chaussure, du vêtement, l'agriculture et la transformation alimentaire en particulier pâtiraient vraisemblablement du fait qu'elles ne sont pas compétitives. Leur technologie est souvent désuète, leur échelle de production est inefficace, et leurs coûts salariaux et d'opération excèdent généralement ceux des entreprises non-syndiquées du sud américain ensoleillé. De même, certaines industries fabriquant des biens durables, dont l'automobile et les appareils électroménagers, ainsi que les industries d'équipements souffrent de désavantages compétitifs sérieux. Dans de nombreux cas, l'importance du contrôle américain est tel qu'il est difficile de se prononcer sur les effets du libre-échange car ceux-ci dépendraient de considérations stratégiques et organisationnelles propres à l'entreprise, dont on ne peut guère prévoir les conséquences pour les filiales canadiennes dont l'autonomie est à peu près nulle.

Par contre, et cela a été dit à maintes reprises, le libre-échange est déjà un fait accompli dans plusieurs secteurs souvent cruciaux, dont le matériel de défense, l'avionnerie, le papier-journal, les engrais chimiques, le minerai de fer, le cuivre et ses alliages et l'électricité. Les négociations actuelles ne pourraient tout au plus que rassurer encore davantage les producteurs canadiens quant à leur accès au marché américain. D'ailleurs, l'aspect défensif de la négociation du point de vue canadien est de plus en plus manifeste, à mesure que celle-ci progresse et que la pression américaine s'amplifie.

Enfin, le libre-échange n'aurait probablement pas beaucoup d'incidence dans des secteurs qui desservent presque exclusivement le marché domestique, en raison de la nature du produit offert. Il en irait ainsi pour certains produits hautement périssables, et pour de nombreux services. À propos de ces derniers, il est d'ailleurs difficile d'imaginer dans plusieurs cas un libre-échange complet sans marché commun, c'est-à- dire sans libre circulation des facteurs de production. En effet, l'importation de services exige fréquemment le

déplacement des personnes qui les produisent. Une autre particularité des services vient de ce que les réglementations qui les régissent sont infiniment plus importantes que les barrières tarifaires comme obstacles commerciaux, et qu'un libre-échange signifierait une harmonisation poussée des lois et des règlements entre le Canada et les États-Unis. Une telle éventualité n'est évidemment pas exclue à moyen terme, mais il semble qu'à l'intérieur de l'échéancier des négociations actuelles, la levée partielle ou totale des restrictions sur les mouvements de capitaux dans les services soit plus plausible que l'abolition des empêchements au déplacement des personnes, ou que l'harmonisation poussée des lois et des règlements. En conséquence, la question du contrôle étranger de l'économie canadienne risque de se poser à nouveau avec acuité, après les reculs qu'avait connus celui-ci dans les années 70 et au début des années 80.

Somme toute, sur le plan de la structure industrielle, le seul jeu automatique du libre-échange pourrait accentuer certains problèmes associés depuis longtemps au développement économique canadien: la spécialisation dans des activités liées de près aux ressources naturelles et la faible transformation domestique de celles-ci, la dépendance par rapport aux capitaux et à l'entrepreneurship américains, et la faible intégration de l'économie canadienne sont parmi les principaux. Comme conséquence de ce type de développement, l'emploi risque de se maintenir à un niveau chroniquement trop bas, compte tenu de la main-d'oeuvre disponible. La qualité de ces emplois pourrait aussi laisser à désirer, puisque l'investissement étranger ne s'accompagne pas souvent de hauts ratios d'emplois de cadres, de professionnels ou de scientifiques. En d'autres termes, il est probable qu'une entente de libre-échange laisserait entiers ces graves problèmes de l'économie canadienne.

Soulignons enfin que les études fédérales ne disent mot des conséquences sur l'emploi d'un éventuel accord canado-américain. Aucune projection chiffrée n'est fournie, et la problématique de l'emploi n'est même pas explicitement abordée dans les études rendues publiques. Le niveau d'emploi, de même que les gains ou les pertes découlant du libre-échange sont donc considérés comme des variables résiduelles qui s'ajusteront selon que les secteurs concernés prendront de l'expansion ou se contracteront au contraire; et selon également les efforts de rationalisation et de modernisation qui s'avèreront nécessaires.

À part le gouvernement fédéral, plusieurs gouvernements provinciaux, dont ceux du Québec et de l'Ontario, ont aussi procédé ou ont commandé des études. Si du côté ontarien on s'y est pris plus tôt et que la plupart des études ont été rendues publiques, le Québec a choisi de préserver la confidentialité des recherches qu'il a commandées. Cette position s'explique sans doute en partie par le fait que la situation québécoise est plus nuancée que celle de l'Ontario. Cette dernière voit mal de son côté quels bénéfices elle pourrait retirer de

l'affaiblissement de la politique nationale qui l'a si bien servie jusqu'ici. À cet égard, l'étude de Fred Lazar sur l'industrie manufacturière ontarienne est intéressante, car c'est l'une des seules qui cherche explicitement à mesurer l'impact du libre-échange sur l'emploi. Or, l'une des conclusions majeures de Lazar est que, toutes choses égales par ailleurs, l'effet net sur l'emploi d'un accord de libre-échange serait négatif, de l'ordre de 7 pour cent pour les compagnies manufacturières ontariennes sous contrôle canadien, et de 16 pour cent pour celles dont le contrôle est étranger[29]. Il s'agit évidemment d'une projection fondée sur un scénario dont les éléments principaux sont une croissance économique stable et comparable à celle des dix dernières années, un taux de change canadien oscillant entre 71¢ et 72¢ US, des concessions réciproques équivalentes entre les deux pays, et une période de transition de cinq à dix ans. Les projections constituent alors une moyenne pondérée des opinions fournies par des responsables, le plus souvent les vice-présidents et la planification, des entreprises sondées par Lazar selon les modalités de l'échantillonage représentatif.

Une telle méthodologie a certainement ses limites de validité, car elle se procède à la collection d'opinions qui peuvent se révéler incohérentes entre elles. Les résultats n'ont pas la systématicité de ceux obtenus à partir de modèles mathématiques d'équilibre général ou partiel qui fonctionnent toutefois sur la base d'un très grand nombre d'hypothèses invérifiables ou inappropriées, compte tenu du problème posé.

Les études d'économie politique

Les travaux portant sur le libre-échange qui appartiennent à cette catégorie sont nombreux[30]. Toutefois, il est possible d'en dégager certaines lignes directrices communes. Essentiellement, ces études identifient le contexte qui incite les autorités canadiennes à poursuivre les négociations commerciales avec les États-Unis. D'une part, les décevantes performances des dernières années

29. F. Lazar, *op. cit.*, p.48.

30. Citons-en quelques-uns ici: A. Rotstein, *Rebuilding from within: Remedies for Canada's ailing economy*. Toront, James Lorimer, 1984. G. Williams, *Not for Export: Toward a Political Economy of Canada's Arrested Industrialization*. Toronto, McLelland and Steward, 1983. B. W. Wilkinson, «Canada-U.S. Free Trade and Some Options»; dans *Analyse de politiques*, vol. 8, 1982. «Commercial Policy and Free Trade with the United States»; dans M. Molot et B. Tomlin (ed.). *Canada among Nations 1984: A Time of Transition*. Toronto, James Lorimer, 1985. F. Lazar, The New Protectionism: *Non-Tariffs Barriers and their Effects on Canada*. Ottawa, Institut de politique économique, 1981. A.R. Moroz, et G.J. Meredith, *op. cit.* J. Turk, *Free Trade with the United States: the Implications for Canada*. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1985. D. Drache, et D. Cameron (ed.), *The Other Macdonald Report*. Toronto, James Lorimer and Company, 1985.

forcent les décideurs à chercher des alternatives au modèle de développement exportateur de ressources naturelles et subtitutif d'importations manufacturières qui avait prévalu depuis la Confédération. D'autre part, les tensions commerciales internationales et les menaces protectionnistes américaines inquiètent les dirigeants canadiens, compte tenu du fait que le modèle de développement du pays est très dépendant de l'accès aux marchés et aux capitaux étrangers. Mais en plus, comme le soulignent Dorval Brunelle et Christian Deblock

> ... le libre-échange apparaît comme une politique économique par défaut en l'absence d'un consensus national sur les priorités à donner à la politique économique et comme une façon détournée pour le gouvernement fédéral d'arriver à une plus grande coordination et à une plus grande homogénéisation des différentes politiques fédérales et provinciales que rendrait dorénavant nécessaire la négociation d'une entente avec les États-Unis[31].

Or, cette absence de politique économique alternative à l'ouverture des frontières et à l'extension du marché comme moyen de solutionner les problèmes du fédéralisme économique et ceux découlant des transformations de l'environnement économique international inquiète les analystes qui se réclament d'une approche d'économie politique. Le marché commun canadien, notent-ils, n'a pas de lui-même apporté de solutions aux graves disparités régionales qui caractérisent le pays. On comprend mal pourquoi une extension à la fois considérable, puisqu'il s'agit de décupler la taille du marché, et plus restrictive, puisqu'il ne s'agit pas de permettre la libre circulation de tous les facteurs de production de part et d'autre du 45e parallèle, serait de nature à solutionner ce problème. Les gains de productivitié et d'efficacité annoncés dans les modèles d'équilibre semblent nettement exagérés à cet égard, d'autant plus qu'une multitude de traditions et d'habitudes, de pratiques commerciales et d'institutions propres au Canada survivraient à tout accord de libre- échange et qu'elles auraient un impact non négligeable sur l'évolution de la productivité nationale. Si le but visé est d'améliorer cette dernière, il n'est pas sûr que le libre-échange soit le seul, ni même le meilleur moyen d'y parvenir[32].

Les tenants du libre-échange ont aussi tendance, selon le point de vue de leurs critiques, à sous-estimer l'importance de la participation de l'État dans une éventualité de libéralisation totale des échanges, notamment à cause de l'importance de la propriété américaine de l'industrie canadienne dont nous ignorons à peu près tout de la réaction. Une intervention de grande envergure

31. D. Brunelle, et C. Deblock, *Le contexte actuel de la négociation d'une entente de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*. Texte présenté au colloque Canada-Mexique, UQAM, Montréal, 1986.

32. B. Wilkinson, «Quelques commentaires sur le libre-échange canado-américain». J. Walley, coordinateur; *Le libre-échange canado- américain*, *op. cit.* pp.104-105.

risque d'être politiquement difficile, à cause du caractère fédéral du pays et du climat actuel de méfiance envers l'État en particulier.

Si les gains éventuels d'un libre-échange avec les États-Unis ont été largement examinés dans les études favorables au projet, il semble bien que les coûts, eux, aient été systématiquement sous-estimés. Nous avons mentionné précédemment la volonté américaine de réduction du déficit commercial. Ajoutons que l'administration américaine est toujours intéressée à s'assurer des approvisionnements de matières premières canadiennes, dont les sources énergétiques. S'il fallait que le Canada s'engage à long terme dans des contrats de fournitures, il se pourrait que les coûts d'option d'une telle obligation soient élevés: ils risqueraient en effet d'entraîner une spécialisation de la production canadienne dans une voie qui limiterait sévèrement la marge de manoeuvre et la capacité d'orienter le développement en fonction de certains objectifs socio-économiques jugés prioritaires, dont l'emploi, la protection de l'environnement, et la gestion à long terme de nos ressources.

L'inquiétude principale exprimée par les études d'économie politique concerne donc la perte d'autonomie qui résulterait probablement d'une entente bilatérale de libre-échange. Or, l'importance des transformations socio-économiques en cours et à venir fait du maintien de cette autonomie un objectif prioritaire. Non seulement faut-il s'adapter, mais en outre faut-il savoir à quoi et comment nous nous adapterons. Enfin, il ne s'agit pas seulement de s'adapter, mais il s'agit surtout de s'en donner les moyens et les finalités. Nous examinerons ces questions dans la suite de l'article.

LES POLITIQUES DE MAIN-D'OEUVRE AU QUÉBEC ET AU CANADA

Le rôle des politiques de main-d'oeuvre

Les études économiques sur le libre-échange font nettement ressortir de par leurs résultats contradictoires une incertitude irréductible quant à ses effets prévisibles. C'est là nous semble-t-il, l'information la plus sûre qui en résulte, et elle s'accorde avec ce que nous savons par ailleurs du contexte économique actuel. Tous les observateurs parlent en effet de mutations, de changements structurels d'envergure, d'évolution rapide sur les plans technologique, commercial, institutionnel et culturel. Ces bouleversements se produisent tant à l'intérieur des sociétés nationales qu'entre elles. Le défi premier des acteurs est alors moins de prévoir avec précision un résultat possible et statique que de comparer entre eux des scénarios prévisibles et dynamiques, et d'en dégager une intelligence des moyens dont ils auront besoin pour s'assurer une maîtrise de leur développement propre dans un contexte en constante évolution. Il s'agit donc non de chercher l'adaptation la plus rapide et la plus parfaite possible à une situation future hypothétique, que de chercher à définir les instruments d'une souplesse et d'un contrôle de sa propre évolution dans un environnement caractérisé par une grande incertitude.

Or, les études économiques particulières ne relèvent pas d'une telle conception. Surtout dans le cas des études d'équilibre, il ressort que la préoccupation première est justement de nier cette incertitude radicale et de la remplacer par une pseudo-certitude qui ne peut reposer que sur les hypothèses extrêmement restrictives sur lesquelles s'appuient de tels exercices. C'est par la comparaison des études entre elles que le problème de l'incertitude refait surface comme le problème fondamental auquel il faut répondre, non pas en l'annulant comme problème, mais au contraire en se demandant quels sont les instruments dont on aura besoin pour faire face à l'imprévu et à l'inédit dans l'avenir.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre semble-t-il la mise en place de politiques gouvernementales en général, et des politiques de main-d'oeuvre en particulier. Celles-ci doivent viser moins l'adaptation à une situation réelle ou appréhendée, que la capacité d'adaptation elle- même. C'est donc dire que ces politiques doivent avoir comme préoccupation principale la mise en place d'outils qui permettent la poursuite d'objectifs définis, au travers des fluctuations et des aléas d'un contexte en constante évolution.

Un champ partagé et contesté

S'il fallait qualifier sommairement l'histoire des politiques de main-d'oeuvre au Canada, il faudrait inévitablement souligner qu'elle a été marquée par les conflits de juridiction, et que ce fait est indubitablement une des causes principales des échecs répétés enregistrés sur ce front d'intervention publique.

Les interventions fédérales

Le gouvernement fédéral a été le premier à adopter une politique officielle de main-d'oeuvre en 1966, ce qui s'est traduit par l'adoption de nouveaux programmes et par la mise en place de nouvelles institutions, dont le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Comme l'indiquent D. Bellemare et L. Poulin-Simon[33], l'examen des fonds alloués aux divers programmes de main-d'oeuvre montre la prépondérance des volets de la sécurité du revenu, de l'offre de travail ou de l'ajustement de l'offre de main-d'oeuvre à la demande de travail. D'ailleurs, le Conseil économique du Canada devait confirmer par la suite cette interprétation de la politique de main-d'oeuvre:

> L'objectif principal du Ministère est de contribuer à la croissance de l'économie du Canada en faisant en sorte que l'offre de la main-d'oeuvre réponde qualitativement, quantitativement et

33. D. Bellemare, et L. Poulin-Simon, *Le défi du plein-emploi*. Montréal, Éditions St-Martin, 1986, p.155 et suivantes.

géographiquement aux besoins du pays[34].

En fait, ce point de vue du CEC était en tous points conforme à la thèse du keynésianisme libéral selon laquelle la croissance est la condition nécessaire et suffisante à la solution des problèmes sociaux, économiques et politiques canadiens. En conséquence, l'action gouvernementale devait consister à assurer les conditions de cette croissance[35]. Or, dès le début des années soixante, on avait commencé à identifier des pénuries de main-d'oeuvre ponctuelles dans certaines professions aux régions du pays. Ces pénuries provoquaient des goulets d'étranglement préjudiciables à la poursuite d'une croissance stable et non-inflationniste.

L'information sur les besoins de main-d'oeuvre devait servir à l'élaboration de programmes de formation professionnelle des adultes prévus dans une loi de 1967. L'intervention fédérale dans la formation des adultes a évidemment été mal reçue par le Québéc qui y voyait une nette intrusion dans un champ de sa compétence, à savoir l'éducation et tout ce qui s'en rapproche. Cependant, compte tenu du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, le Québec et les autres provinces ont finalement conclu un accord de compromis qui consistait pour l'essentiel à laisser aux provinces le soin d'administrer des programmes conçus et financés au niveau national. Par contre, le Québec a obtenu que la part de la formation donnée en institutions scolaires soit nettement plus importante que ce que le gouvernement fédéral souhaitait. Ce dernier était plus porté à favoriser la formation en industrie qu'il jugeait plus adaptée aux besoins du marché, c'est-à-dire des employeurs.

Le fait que les programmes de formation soient des programmes nationaux a entraîné des inadéquations parfois importantes entre leurs objectifs et les besoins régionaux. En outre, le compromis politique ayant été péniblement atteint, la révision des programmes en fonction de l'évolution des besoins est sérieusement ralentie, sinon paralysée. C'est du moins la constatation arrêtée par les rapports Dodge et Allmand[36]. D'ailleurs, les programmes de formation ont peut-être davantage joué le rôle d'outils de stabilisation conjoncturelle que celui d'amélioration de la productivité de la main-d'oeuvre, du fait de leurs carences.

L'incitation à la mobilité géographique fut l'objet d'un programme

34. Conseil économique du Canada, *L'État et la prise de décisions: application aux politiques de développement des ressources humaines*. 8e exposé annuel, Ottawa, septembre 1971, p.111, cité dans Bellemare et Poulin-Simon.

35. Notons que le néo-libéralisme (ou le néo-conservatisme, comme on voudra l'appeler) reprend pour l'essentiel cette thèse, mais en la dépouillant le plus possible de son tour interventionniste. L'action publique devient plus «passive», comme si cela se pouvait.

36. Canada, Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 80*. (Rapport Dodge), Ottawa, juillet 1981; et Canada, rapport du groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi. (Rapport Allmand), *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80*; Ottawa, 1981.

spécifique. Il ne fut jamais un succès majeur, parce que son incidence sur la mobilité a été au mieux marginale; et surtout parce que l'application de l'idée de s'attaquer à des problèmes économiques régionaux par la mobilité des travailleurs des régions défavorisées vers les autres ne contribuait qu'à aggraver ces problèmes puisque ceux-ci reposaient en bonne partie sur des écarts dans la vigueur de la demande globale que la mobilité venait accentuer[37].

Le placement effectué par l'intermédiaire de centres de main- d'oeuvre locaux est un autre instrument de l'action du gouvernement fédéral en matière de main-d'oeuvre. Outre cette activité, les centres locaux sont responsables de la préparation et de la diffusion de l'information du choix des candidats à la formation et du versement des prestations de formation et de mobilité. Là encore, la performance en ce qui concerne le placement est considérée comme extrêmement décevante, comme le rapportent le rapport Dodge et le CEC: les taux de placement sont faibles et la qualité des emplois affichés est à peu près la plus faible existant sur le marché du travail[38].

La création directe d'emplois temporaires est apparue au début des années 70 comme un moyen de combattre la discrimination dont étaient victimes certains groupes sur le marché du travail (jeunes, femmes, etc.). Plutôt que de procéder par voie législative, ce qui aurait été politiquement plus délicat, le gouvernement fédéral avait choisi cette autre avenue afin de permettre à ces groupes d'accroître leur «employabilité». Plus tard, suite à la montée générale du chômage, dont l'aspect proprement cyclique prenait alors plus d'importance, ces programmes permirent d'occuper provisoirement un grand nombre de personnes dans des activités communautaires, et ce à très faible coût unitaire[39]. Par contre, l'«employabilité» des bénéficiaires ne s'en trouvait guère améliorée, le caractère temporaire des emplois créés accentuant l'instabilité d'emploi, et le peu de contenu qualifiant de ceux-ci étant manifeste bien souvent.

Malgré ces critiques, les études qui se sont penchées sur ces programmes ont recommandé de les maintenir, mais en précisant davantage leurs objectifs spécifiques, dont celui du maintien de l'emploi en région.

Pour ce qui est de la création d'emplois à long terme, les budgets alloués sont très faibles. En plus d'augmenter ceux-ci, il est nécessaire de mieux assurer le financement à long terme des projets sur lesquels cette création d'emplois repose, et d'améliorer leur infrastructure, incluant les structures administratives de gestion publique[40].

Les programmes de développement régional, dont ceux qui furent

37. Conseil économique du Canada; *Vivre ensemble: une étude des disparités régionales*. Ottawa, 1977, p. 230-231, cité par D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *op. cit.* p.166.

38. Voir Bellemare et Poulin-Simon, *op. cit.*, p. 168-169.

39. *Ibid.*, p. 171.

40. *Ibid.*, *op. cit.* p. 174.

administrés par la ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) à partir de 1969, avaient également une préoccupation pour la création d'emplois:

> Le rôle de ce nouveau ministère (le MEER) est d'assurer une meilleure répartition de la croissance économique à travers le pays et d'offrir aux Canadiens des provinces à faible croissance les mêmes perspectives d'emploi et de revenu que les autres régions[41].

L'approche et les programmes spécifiques du MEER ont connu une évolution sensible entre 1969 et le début des années quatre-vingts: l'aspect régional a régressé par rapport à la dimension sectorielle, ce que devait confirmer la mutation du MEER en MEIR (ministère de l'Expansion industrielle et régionale) en 1982; et la conclusion d'accords-cadres et d'ententes auxiliaires avec les provinces confirmait les besoins de coordination des actions gouvernementales. Toutefois, la pratique de subvention fédérale a davantage favorisé les investissements en capital que la création d'emplois[42].

Plusieurs observateurs, dont Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, Christian Deblock et Denis Perreault[43] ont noté le virage effectué en matière de politique économique en 1975 du côté du gouvernement fédéral. Le contrôle des prix et des salaires est entré en vigueur cette année-là, et la Banque du Canada épousait en même temps le crédo monétariste qui faisait de l'inflation l'ennemi public numéro un, et du chômage un phénomène largement volontaire. Du point de vue macro-économique, le Canada est alors passé à l'ère des restrictions, ce qui a contribué à propulser les taux de chômage à des niveaux records et à ouvrir la crise des finances publiques. Les graves récessions du début des années quatre-vingts ont aggravé cette situation. Dans ces circonstances, l'inflation a été fortement réduite, mais au prix du pire recul de la production et de l'emploi depuis les années trente. Paralysés par leur perception du déficit budgétaire et de la situation économique en général, les gouvernements fédéral et provinciaux ont davantage réagi au moyen de mesures palliatives de sécurité du revenu et de partage temporaire de l'emploi que par le biais d'une stimulation macro-économique et d'une stratégie de développement. Au plan des politiques de main-d'oeuvre, cette attitude s'est traduite par l'adoption de nouveaux programmes de formation professionnelle et de pénurie de main-d'oeuvre qui reposaient sur des ententes fédérales-provinciales. L'ajustement plus précis aux besoins du marché du travail est l'objectif premier de ces programmes dont l'univers de référence demeure le

41. Conseil économique du Canada. *Rapport annuel*, 1983-1984, p.57. cité dans D. Bellemare et L. Poulin-Simon, p.208.

42. D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *op. cit.* p.185.

43. C. Deblock et D. Perreault, «La politique économique canadienne, 1968-1984: un bilan des années Trudeau», *Conjonctures et politiques*, n° 6, printemps 1985, p. 175-193, et n° 7, hiver 1986, p. 157-181.

Canada tout entier. Le système de détermination des besoins n'est donc pas régionalisé, pas plus que l'administration et les normes. Par ailleurs, la formation en entreprises est nettement favorisée par rapport à la formation en institution. Mais la normalisation nationale contredit le besoin de souplesse et d'ajustement rapide et cohérent avec le système d'éducation et de formation.

L'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins de création de soutien de l'emploi a débuté en 1977. Cette tendance à faire appel aux programmes de sécurité du revenu à des fins de main-d'oeuvre ou d'emploi s'est poursuivie par la suite. Ainsi, les programmes de relance du gouvernement québécois permettaient à partir de 1983 un financement d'activités de formation ou d'«employabilité» par les fonds de l'aide sociale. En dépit de ces efforts renouvelés, la part des sommes versées aux fins de formation, de partage et de création d'emplois par rapport au total des prestations de l'assurance-chômage demeure marginale, soit de l'ordre de 4 pour cent en 1983[44]. On sait que le Rapport Forget sur la réforme de l'assurance-chômage déposé en novembre 1986 proposait de supprimer presque entièrement ce volet de l'A-C et de créer un nouveau programme spécifique de formation. De même le Rapport Forget proposait l'élimination des programmes de création d'emplois temporaires, la cessation des subventions du MEIR aux entreprises désireuses de s'installer en région et l'adoption de mesures d'intensification de la capacité de production et de compétitivité des régions. L'approche de la Commission Forget n'a pas véritablement permis d'intégrer la réflexion sur l'A-C à celle sur la politique du marché du travail. En ce sens, la conception passive des programmes de sécurité du revenu a prédominé de nouveau. Or, ces derniers sont soumis à un examen serré compte tenu de leurs coûts et des problèmes budgétaires du gouvernement fédéral; en outre, il tombent dans le domaine des juridictions partagés et contestés entre les palliers fédéral et provincial au Canada. Ces aspects rendent compte en partie de la vulnérabilité, de la fragilité et de la timidité des interventions gouvernementales actuelles en matière de main-d'oeuvre et d'emploi, compte tenu de la situation qui prévaut à cet égard.

Résumant l'histoire de la performance canadienne au regard de l'emploi, et plus particulièrement la période allant de 1975 à 1984, D. Bellemare et L. Poulin-Simon en expliquent les insuccès par les raisons suivantes:

— la responsabilité strictement fédérale couplée à la visée de stabiliser les revenus plutôt que l'emploi;
— les effets régionaux souvent néfastes de la stabilisation fédérale;
— la compétence constitutionnelle qui fait partiellement défaut au gouvernement fédéral en matière de stabilisation discrétionnaire conjoncturelle; et le manque de ressources financières des provinces dans leurs champs de compétence;

44. Canada, Emploi et Immigration, *Rapport annuel*, 1983-1984, p.57, cité dans D. Bellemare et L. Poulin-Simon, p.208.

— les déficiences, voire l'inexistence de la politique fédérale du marché du travail;
— la politique d'aide aux entreprises qui favorise l'investissement plutôt que l'emploi;
— les chevauchements administratifs et institutionnels au niveau des mesures à l'égard de l'emploi, ce qui en réduit l'efficacité[45].

Les interventions québécoises

Du côté québécois, les moyens mis en branle pour concrétiser une politique de main-d'oeuvre l'ont été en bonne partie en réaction à l'intervention fédérale jugée envahissante et inadéquate dans un champ de compétence que la province se reconnaissait. La Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre de 1969 a été le premier instrument de cette politique. La consultation régionale joue un rôle important dans le cadre de cette loi, et elle vise à identifier les besoins en main-d'oeuvre dans les secteurs industriels et les régions. La même année, une nouvelle loi sur les licenciements collectifs est adoptée. Par ailleurs, les bureaux de placement du Québec se transforment en centres de main-d'oeuvre. Dès 1971, le ministère du Travail de l'époque propose dans un livre blanc un programme qui correspond à une politique active du marché du travail. Mais des problèmes constitutionnels au chapitre de la sécurité du revenu ou des questions de partage administratif entre le gouvernement fédéral et les provinces dans certains domaines dont le placement, la formation professionnelle et l'assurance-chômage ont contribué à l'enterrement du projet[46].

Malgré l'absence d'une politique intégrée de main-d'oeuvre, dont plusieurs ébauches ont été faites depuis quinze ans, le gouvernement québécois a continué et a même amplifié ses interventions dans le domaine. Cette évolution est en bonne partie la résultante de difficultés économiques accrues[47].

Le gonflement des coûts du programme d'aide sociale et l'augmentation considérale de la clientèle jugée apte au travail survenus à la fin des années soixante-dix et poursuivis dans la première moitié des années quatre-vingt ont motivé les interventions croissantes du gouvernement du Québec à l'égard des chômeurs. La crainte d'une perte d'«employabilité» et d'une baisse de l'incitation au travail des bénéficiaires s'est aussi ajoutée au fardeau des coûts

45. D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *op. cit.*, p.215-216.
46. D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *op. cit.* p.237.
47. Voir à ce sujet Y. Bélanger, «L'çtat québécois et l'administration de la main-d'oeuvre 1960-1985», dans Y. Bélanger et L. Lepage (textes réunis par), *L'administration publique québécoise, 25 ans après la Révolution tranquille*, à paraître, PUQ, 1988.

croissants. En plus, le phénomène du chômage des jeunes inquiète alors, ceux-ci ne parvenant que difficilement à acquérir une première expérience de travail à la fin des études. À partir de 1977, divers programmes de création d'emplois s'adressent donc aux assistés sociaux aptes au travail qui constituent une clientèle importante du gouvernement québécois.

Les divers programmes touchant la main-d'oeuvre et portant sur la connaissance du marché du travail, la formation, le perfectionnement, la qualification, le placement et l'orientation, le reclassement, la création d'emplois, la mobilité et la garantie de ressources ont fait l'objet de tentatives de regroupement, du moins ceux qui relèvent du gouvernement provincial, au début des années quatre-vingts. En effet, la multiplication des programmes et des intervenants gouvernementaux est une des principales causes d'insatisfaction de la part des bénéficiaires. À cela s'ajoute les modifications fréquentes dont ces programmes sont l'objet.

Le document *Un projet d'éducation permanente; énoncé d'orientation et plan d'action* daté de 1984 clarifie notamment les rôles respectifs du ministère de l'Éducation et du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu dans le domaine de la formation professionnelle. Parmi les recommandations de ce document d'orientation, on suggère d'augmenter la formation en entreprise et de renforcer les institutions régionales de participation dont les Commissions de formation professionnelle (CFP) créées en 1969. Mais au-delà de ces réajustements, le projet de 1984 propose que la maîtrise d'oeuvre en matière de formation professionnelle soit assumée par le gouvernement du Québec.Or, cela exige que le gouvernement provincial prenne une place au mieux aussi importante que le fédéral dans le domaine de l'emploi.

Ce qui a généralement donné plus de poids aux priorités fédérales, c'est la primauté exclusive qu'il s'est attribuée, depuis les années soixante, à l'égard de l'emploi et de la croissance économique[48].

L'option retenue par le gouvernement québécois de favoriser la réinsertion des chômeurs de l'aide sociale au marché du travail lui pose de sérieux problèmes, tout comme aux chômeurs d'ailleurs notent D. Bellemare et L. Poulin-Simon[49]. Ces programmes s'adressent en effet à la catégorie de chômeurs reconnue pour avoir les problèmes les plus aigus sur le marché du travail, de sorte que les chances de succès sont minces. Par ailleurs, si ces programmes s'avèrent efficaces, la pression venant des autres chômeurs dans le but de les élargir devient forte, et les coûts risquent alors d'être importants. En plus, il y aurait alors empiètement par rapport aux programmes fédéraux, et dédoublement des infrastructures et des budgets. Il appert donc qu'une rationalisation des activités gouvernementales dans le domaine du marché de travail s'impose avec insistance.

48. D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *op. cit.* p.253.
49. *Ibid*, p.255-256.

Mais pour l'instant, nous en sommes fort éloignés. Le contentieux entre le gouvernement fédéral et celui du Québec a été ravivé par le dépôt de la stratégie fédérale de *Planification de l'emploi* en octobre 1985. Ce contentieux porte à la fois sur les orientations, notamment en matière de formation professionnelle, et sur les compétences respectives des deux paliers de gouvernement. Tant et aussi longtemps que ces questions n'auront pas été réglées de façon satisfaisante, aucune approche intégrée aux problèmes du marché du travail ne saurait émerger, et en conséquence aucune politique active ne verra le jour. Les programmes à la pièce se contenteront encore pour l'essentiel de chercher à adapter l'offre de main-d'oeuvre à une demande considérée comme donnée; ce qui de toute évidence ne pourra produire que des résultats extrêmement modestes dans un contexte où il faudrait plutôt stimuler cette demande et augmenter considérablement la capacité d'absorption du marché du travail au moyen de politiques et de mesures spécifiques au marché du travail intégrées à une stratégie économique de croissance sous contrainte du plein emploi[50].

LES LIMITES DE L'ADAPTATION

Les sections précédentes ont mis en évidence le préjugé de la politique économique canadienne en faveur de la croissance économique. Cette orientation est évidente à l'examen des divers documents et rapports publics qui se sont succédés depuis 1945. Il y est constamment affirmé que la croissance de la production et du revenu est une condition nécessaire, voire suffisante, à la solution des problèmes socio-économiques, dont ceux de la répartition du revenu et de l'emploi en particulier. Assurer les conditions d'une telle croissance constitue alors la raison d'être de toute action gouvernementale en matière économique.

Même si le Livre blanc de 1945, *Employment and Income*, se proposait l'objectif d'un «haut niveau d'emploi», et que par la suite le gouvernement fédéral, de même que le Conseil économique du Canada et quelques autres voix autorisées ont réitéré l'importance d'un tel engagement, il n'en demeure pas moins que sa réalisation a toujours été comprise par le keynésianisme libéral de l'après-guerre comme un sous-produit de la

50. Voir D. Bellemare et L. Poulin-Simon à ce sujet. Bien entendu, il n'y a pas de recette miracle à cet égard et de nombreuses difficultés pratiques se dressent dans le contexte canadien. Mentionnons parmi celles-ci les conflits constitutionnels, le trop faible taux de syndicalisation qui empêche les travailleurs canadiens à participer activement et de manière responsable à la négociation locale et nationale des grandes questions de politique économique, l'absence d'une tradition canadienne à cet égard, ainsi que le fractionnement régional du pays. Mais face à ces difficultés, la contemplation des alternatives peut constituer un puissant stimulant pour tenter de les surmonter.

croissance. Et celle-ci, à son tour, n'adviendrait que comme conséquence de la recherche de l'efficacité maximum dans l'allocation des ressources productives. Dans cette conception libérale (au sens américain), les gains de la croissance sont toujours suffisants pour que les gagnants soient en mesure de dédommager les perdants ou les laissés-pour-compte, de sorte que le critère de l'optimum parétien est ainsi satisfait: personne ne perd au jeu de la croissance et certains, sinon la plupart, en bénéficient, sous forme de revenus accrus notamment.

Mettre en place ou maintenir les conditions d'une croissance économique «équilibrée» implique une certaine dose d'interventionnisme gouvernemental, du point de vue keynésien libéral. Pour l'essentiel cependant, les interventions de nature technocratique peuvent se limiter au niveau macro-économique: les politiques monétaire, fiscale et budgétaire ont été jugées, en règle générale, suffisantes pour l'atteinte des grands objectifs de stabilisation d'une croissance qui, par ailleurs, était non problématique en elle-même. Cette vision fut, grosso modo, celle qui a dominé au Canada jusqu'en 1975. Il suffisait d'appliquer les freins au bon moment, ou au contraire de peser sur l'accélérateur lorsque la récession pointait pour que l'économie retrouve le sentier de la croissance équilibrée à long terme. D'une part, ces corrections devaient se faire toutes seules, en bonne partie par le jeu des stabilisateurs automatiques incorporés dans les politiques fiscale et budgétaire; et d'autre part, des mesures discrétionnaires du genre travaux publics ou coupures de programmes pouvaient s'y ajouter au besoin.

En réalité, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la nécessité d'adopter des mesures spécifiques s'est fait sentir dès la fin des années cinquante, pour ce qui est du développement régional; et au début des années soixante, dans le cas du marché du travail. Il était évident en effet que la seule croissance économique ne parvenait pas à effacer, ni même à réduire sensiblement des disparités de revenu, de développement ou d'emplois jugés inacceptables selon les régions ou les groupes sociaux. Cependant, la perspective adoptée était celle de l'adaptation à une situation générale tenue par ailleurs pour entièrement satisfaisante. C'est pourquoi les principales interventions dans le champ de l'emploi concernent alors le côté de l'offre (c'est-à-dire la main-d'oeuvre), qu'il s'agit de rendre adéquate à la demande au moyen de programmes de formation, de mobilité, ou d'information. Des groupes-cibles, les jeunes ou les femmes en particulier, sont visés par ces mesures. Les pénuries de travailleurs spécialisés inquiètent aussi beaucoup les économistes et les gestionnaires de la politique économique qui y voient des goulots d'étranglement de la croissance.

La thèse néo-conservatrice

Progressivement, le dilemme inflation-chômage prend de plus en plus d'importance dans la gestion keynésienne de l'économie canadienne au cours

des années soixante et soixante-dix, ce qui va se traduire notamment par un recours accru aux politiques sélectives d'ajustement du marché du travail dont il a été question plus tôt. Mais en plus, le glissement théorique et politique vers le monétarisme et le néo-conservatisme a été la réaction la plus décisive à cette montée des tensions qui a caractérisé la période de la fin des années soixante-dix.

Sur la plan théorique, le monétarisme qui s'est introduit au Canada par le moyen de la Banque centrale se présente d'abord et avant tout comme une négation: négation en particulier de la réalité du chômage involontaire que Keynes avait découvert au cours de la grande crise. En effet, le monétarisme est une version de la vision économique néo-conservatrice selon laquelle le chômage ne peut être qu'un phénomène volontaire, c'est-à-dire un comportement rationnel d'individus qui préfèrent les changements fréquents d'emploi, le chômage indemnisé par l'assurance-chômage ou l'aide sociale, ou tout bonnement l'oisiveté, à un emploi dont les conditions fixées par le marché, c'est-à-dire par l'offre et la demande qui s'y rapportent, ne leur plaisent pas. En ce sens, il n'y a aucun arbitrage possible à long terme entre l'inflation et le chômage puisque ce dernier présente toujours un taux «naturel» ou non inflationniste irréductible, compte tenu des conditions institutionnelles qui prévalent à un moment donné. Vouloir abaisser le taux de chômage sous ce seuil au moyen d'une politique macro-économique expansionniste ne peut que résulter dans une flambée inflationniste, sans résultats autre qu'éphémères du côté de l'emploi. En conséquence, la seule politique macro-économique sensée est celle qui vise à casser les anticipations inflationnistes des agents par l'application du critère d'un taux de croissance fixe de la masse monétaire qui soit compatible avec une croissance économique marquée par la stabilité des prix.

À moyen et à long terme, seuls des changements institutionnels touchant notamment l'assurance-chômage, l'aide sociale, le salaire minimum et le pouvoir syndical, et influant en conséquence sur la rémunération du travail, sont susceptibles selon les économistes néo-conservateurs d'abaisser le taux de chômage non-inflationniste sous son seuil actuel (que la Commission Macdonald fixe entre 6,5 pour cent et 8 pour cent).

Par ailleurs, la suppression des entraves au bon fonctionnement des marchés est considérée par ces même théoriciens comme la fonction dévolue à l'État dans une société comme la nôtre. Le succès d'une telle entreprise devrait alors suffire à garantir les conditions d'une forte croissance économique non inflationniste qui d'elle-même serait apte à solutionner les problèmes de la répartition et de l'emploi. La vague actuelle de déréglementation, de privatisation, de réduction de la taille relative de l'État et de volonté de libéralisation du commerce international s'inscrit parfaitement dans la foulée de ce courant de pensée dont la parenté avec le libéralisme de la fin du dix-huitième et du début du dix-neuvième siècles est directe.

Pour différentes raisons, dont plusieurs ont déjà été explicitées par Keynes il y a déjà un demi-siècle, il est plus que douteux que l'idée de libérer les forces du marché suffise pour que les ajustements requis se fassent automatiquement. Il en est ainsi pour la plupart des marchés, mais encore davantage pour ce qui est du marché du travail, qui à bien des égards n'est pas un marché comme un autre: l'inaction publique en matière d'emploi, ou encore l'adoption de mesures portant exclusivement sur l'incitation au travail risquent alors de donner des résultats fort décevants[51].

Or, tel est l'essentiel de l'approche proposée actuellement: l'adaptation est considérée comme le défi numéro un[52], et la solution passe par la libération des forces du marché. C'est devenu un leitmotiv de la plupart des études émanant des commissions *ad hoc* ou des conseils constitués: toutes les questions particulières, que ce soit le transport en commun, l'emploi, la restructuration industrielle, etc., n'ont pas besoin d'être étudiées en elles-mêmes, puisque la solution unique et générale du marché est là, toute prête, et elle fonctionne admirablement bien, merci.

L'étude coordonnée par W.C. Riddel dans le cadre de la Commission Macdonald est un exemple particulièrement frappant de cet a priori dans le domaine de la main-d'oeuvre et de l'emploi[53]. Les principales préoccupations exprimées au Canada depuis une quinzaine d'années sont examinées tour à tour par les auteurs: les hauts niveaux du taux de chômage, l'impact des changements technologiques sur l'emploi et les qualifications des travailleurs, les conséquences d'une concurrence internationale accrue, l'éducation et la formation de la main-d'oeuvre. Les auteurs des différentes contributions font le tour de leurs domaines respectifs en identifiant les interrogations avancées et en examinant les études qui ont tenté d'y répondre, à partir d'une inébranlable unanimité de vue: règle générale le marché du travail est efficient, c'est-à-dire qu'il appréhende correctement les conditions actuelles et qu'il anticipe assez

51. Mentionnons très brièvement que du point de vue néoclassique orthodoxe dont se réclament les théoriciens de l'ajustement automatique et positif du marché, il faut nécessairement que les conditions suivantes prévalent: la concurrence est pure et parfaite, l'information est complète pour tous les acteurs, il n'y a pas de bien public ni d'effets externes. Dans un monde complexe, non transparent et où les interactions sont multiples, comme c'est le cas dans le monde réel, ces conditions ne sont pas remplies de toute évidence.

52. «De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement». Introduction aux volumes des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald).

53. W. C. Riddell, coordinateur; *S'adapter au changement: l'adaptation du marché du travail au Canada*. vol. 18, Programme de recherche de la Commission royale par l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

précisément les conditions futures, de sorte qu'il incorpore des compensations (sous forme notamment de salaires plus élevés ou d'assurances privées) pour le risque. En conséquence, seul le changement non anticipé est théoriquement admissible à des compensations *ex post*.

L'existence de structures syndicales et de pratiques de négociation collective, les législations gouvernementales et les décisions des tribunaux peuvent aux yeux des auteurs de l'étude coordonnée par Riddell, déranger cette mécanique d'ajustement. Du côté syndical en particulier, l'inflexibilité salariale et le choix de mises à pied plutôt que de partage de l'emploi ou de réduction des salaires entrent dans la catégorie des freins à l'adaptation et du report des coûts vers les programmes publics de sécurité du revenu. Par contre, les auteurs admettent que la présence syndicale dans l'entreprise a l'avantage de permettre à l'employeur de s'adresser à un interlocuteur des employés avec lequel il peut examiner différentes options d'adaptation. Toutefois, la pratique canadienne à cet égard ne les convainc guère de l'importance d'un tel avantage.

Les politiques d'adaptation du marché du travail recensées par Riddell *et al* concernent surtout ceux qui ont déjà subi les conséquences négatives des changements économiques et technologiques. Elles sont de divers ordres. D'un point de vue du droit du travail et particulièrement des normes du travail, on compte les avis préalables en cas de licenciement collectif, les indemnités de départ obligatoires, et les recours en cas de renvoi injustifié. Le soutien aux industries en déclin ou aux entreprises en difficulté au moyen de subventions, de mesures de protection face à la concurrence ou de mesures de sauvetage financier constituant un autre groupe de politiques ayant un impact sur la main-d'oeuvre dont l'emploi est menacé, mais elles opèrent surtout en ralentissant le processus d'adaptation ou en l'empêchant, selon Riddell *et al*[54]. C'est pourquoi ces auteurs préfèrent les mesures a posteriori qui visent à dédommager les individus et à favoriser leur déplacement ou leur recyclage. Mais, même alors, ils considèrent que la justification principale d'une telle aide est de l'ordre de ce qu'ils appellent l'«économie politique»: les obstacles à l'adaptation continueront de proliférer si l'on n'offre pas d'aide à ceux qui subissent les conséquences négatives du changement, car il s'agit d'une minorité visible et souvent bien organisée qui est en mesure de défendre âprement ses intérêts.

En résumé, l'approche néo-conservatrice ne nie pas catégoriquement qu'il puisse exister des échecs du marché dans le processus d'adaptation, mais ses tenants estiment qu'ils sont d'ordre mineur et que l'intervention gouvernementale correctrice ne peut réussir vraisemblablement à améliorer la situation de la société dans son ensemble, c'est-à-dire qu'elle ne saurait être plus efficiente que le marché lui-même[55]. Sur le plan de l'équité par contre,

54. W.C. Riddell, *op. cit.*, p.15.
55. *Ibid.* p.19.

l'indemnisation a posteriori des perdants des changements économiques et technologiques se justifie davantage, et ce d'autant plus qu'une absence d'indemnisation est susceptible de créer une situation politique telle que l'adaptation au changement deviendrait extrêmement difficile et coûteuse à réaliser.

Adapter l'offre de travail : la stratégie orthodoxe

La persistance d'un fort taux de chômage observé depuis au moins quinze ans a suscité, on s'en doute, des interrogations théoriques nombreuses chez les économistes, ainsi qu'une explosion du nombre d'études appliquées sur la question. On a d'abord noté les changements importants survenus du côté de l'offre de travail. Les femmes connaissent des taux d'activité sans cesse croissants; tandis que les jeunes ont pris une place relative plus importante dans les années soixante-dix, comme conséquence du baby-boom de la fin des années quarante et du début des années cinquante. Comme résultat de ces deux tendances, la population active a crû à un rythme très élevé jusqu'au début des années quatre-vingts, et sa composition s'est modifiée. La part des hommes âgés de 25 ans et plus, le noyau traditionnel, a régressé au profit de celles des autres groupes.

À partir de ces constatations et de l'hypothèse qui voulait que, somme toute, la demande de main-d'oeuvre ne posait pas de problème particulier ou nouveau, des économistes ont avancé la thèse d'un «nouveau chômage» basée sur le rejet de l'idée que le chômage puisse être la conséquence d'un manque de demande globale, comme cela avait été défendu par le keynésianisme d'après-guerre. Le «nouveau chômage», serait volontaire, et résulterait du manque d'intérêt des postes offerts, du point de vue des chercheurs d'emploi. Même en cas d'adéquation entre les qualifications exigées et celles que ces chercheurs d'emploi possèdent, les conditions salariales, les contenus de tâche ou les possibilités d'avancement sont jugés insuffisants par ceux-ci.

Sur la base de cette thèse, il a été suggéré qu'une meilleure information contribuerait à réduire le chômage frictionnel de recherche. De même, le renchérissement du coût d'un tel comportement de recherche, au moyen de resserrements des conditions d'admissibilité et de réduction des prestations de l'assurance-chômage en particulier, pourrait aussi aider à abaisser ce taux de chômage frictionnel qui entre dans la composition du «taux de chômage sans inflation» (TCSI) qui tient lieu de situation de plein emploi à court et moyen termes pour ces auteurs. Un autre effet pervers de l'assurance-chômage a été exposé sous le vocable de «contrat implicite». Selon cette explication, les gens mis à pied par leurs employeurs sont plus susceptibles d'attendre tranquillement d'être réembauchés par ceux-ci que de se mettre résolument à la recherche d'un autre emploi. Il s'agirait donc d'une sorte d'entente implicite entre travailleurs et employeurs face à l'incertitude:

> Des mises à pied temporaires, moyennant des ententes concernant le rappel au travail, constituent une façon d'assurer une solidarité entre employés et employeurs pendant leur adaptation à des réductions temporaires de la demande de travail[56].

Aux considérations sur le «nouveau chômage» de mobilité ou d'attente, les économistes ont ajouté des arguments portant sur l'autre composante du TCSI, soit celle du chômage structurel, afin d'expliquer la montée du chômage dans les années soixante et soixante-dix. Là encore, les changement démographiques et législatifs sont tenus pour responsables d'un gonflement de l'offre de travail dont les caractéristiques sont telles que l'inadéquation entre celles-ci et la demande des employeurs se serait accrue sensiblement pendant la période: l'assurance-chômage, les salaires minima très élevés, la rigidité des salaires relatifs se seraient ajoutés aux tendances sociologiques et démographiques déjà mentionnées et auraient provoqué un encombrement du marché du travail au bas de l'échelle des emplois et de la rémunération.

Du point de vue de la Commission Macdonald, les resserrements administratifs introduits dans le programme d'assurance-chômage à la fin des années soixante-dix, la baisse relative des salaires minima et la fin du mouvement de forte hausse de la population active permettent l'optimisme quant au TCSI qui ne devrait pas augmenter à l'avenir. Toutefois, il conviendrait de réduire ce taux par l'adoption de politiques du marché du travail décourageant les comportements instables. Faisant sienne l'idée qu'il faut forcer les travailleurs à s'adapter, la Commission Macdonald cite le passage suivant d'une étude qui lui fut soumise en cours de mandat:

> L'une des lacunes les plus graves de la politique industrielle actuelle du gouvernement canadien est précisément l'absence de modalités adéquates pour aider, soutenir et (dans une certaine mesure) *forcer* les travailleurs à s'adapter... aux conditions économiques qui changent[57].

L'«ajustement positif» prôné par l'OCDE participe de la même logique: il s'agit de mettre en place des incitations ou des mécanismes de transfert des ressources productives, dont la main-d'oeuvre, des activités à faible productivité vers celles à haute productivité. Soit qu'on facilite le transfert, soit qu'on le contraigne.

Dans le premier cas, la garantie de ressources, dont les prestations d'assurance-chômage ou de formation et l'information publique, l'allègement

56. Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport*, vol. 2, p.652.

57. R. Bird, et C. Green, *Government Intervention in the Canadian Economy*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Institut for Policy Analysis, 1985, cité à la page 599 du tome 2 du rapport Macdonald. Souligné par NR.

des cotisations sur la masse salariale, les programmes de partage du travail ou de retraite anticipée et toute une série d'autres mesures concourent à faciliter la mobilité professionnelle, sectorielle ou géographique des travailleurs et leur embauche par les employeurs. La contrainte peut aussi intervenir lorsque les garanties de ressources sont réduites ou lorsque la protection réglementaire (touchant les salaires, la discrimination, les mises à pied, etc.) est réduite.

Outre l'intervention publique, les directions de gestion du personnel et les négociations collectives restreintes à l'entreprise ou élargies sectoriellement et nationalement, sont les deux grandes instances de détermination des conditions de l'utilisation de la main-d'oeuvre et du niveau d'emploi. Outre les coûts salariaux et non-salariaux, les paramètres de la rémunération relative, d'embauche et de débauchage, d'attrition, de carrière, de sécurité d'emploi, d'horaires de travail, etc. ont une importance considérable sur la capacité d'adaptation des entreprises et de l'économie tout entière, selon l'OCDE qui s'est faite la propagandiste de telles mesures, combinées à des politiques macro-économiques appropriées[58].

Critique de l'ajustement automatique

Toute politique économique qui vise d'abord à assurer les conditions de la croissance économique repose en définitive sur la conviction que les ajustements qui s'avéreront nécessaires, dont ceux du marché du travail, se réaliseront d'eux-mêmes, pourvu que le marché soit laissé libre d'entraves. Dans la pire des hypothèses l'intervention publique est palliative des carences du marché qui concernent le manque de concurrence, l'imperfection de l'information, l'existence de biens publics ou d'effets externes. Mais les modalités de cette intervention se doivent d'être incitatives ou dissuasives plutôt que directives ou structurantes. Cette section veut montrer que cet ajustement automatique ne se fait pas tout seul; ou qu'il se réalise dans ces conditions, cela risque de prendre beaucoup de temps et de se faire de manière régressive, socialement et économiquement.

Contre l'idée d'un ajustement automatique du marché aux conditions nouvelles exigées par la croissance économique on peut invoquer d'une part les imperfections dont il a été question précédemment. Ce genre d'argumentation a été suffisamment utilisé et étayé depuis quarante ans pour justifier l'intervention gouvernementale dans l'activité économique. Il n'est pas nécessaire d'y revenir trop longuement ici. Bien que le néo-conservatisme ait tenté de mettre en cause cette conception et de restaurer la thèse de l'efficience et de l'équité, sinon absolues du moins supérieures, du marché comme représentation normative adéquate de la réalité de l'ordre social, les conditions de vérité d'une telle thèse sont si restrictives que celle-ci ne parvient guère à

58. OCDE; *L'ajustement positif dans les politiques sociales et de main-d'oeuvre*, Paris, 1984.

s'imposer dans toute sa pureté à la politique économique, et ce même dans les pays occidentaux dont les gouvernements s'en réclament ouvertement. Ces derniers continuent et continueront donc d'intervenir dans la sphère du marché, quoique de toute évidence leur intervention prendra à l'avenir une tournure différente de ce qu'elle a été après la deuxième guerre mondiale. Il en est ainsi parce que certaines choses ont été accomplies d'une part, dont la mise en place ou la consolidation d'institutions et de programmes sociaux nécessaires à la régulation économique et sociale; et parce que d'autre part le contexte, tant interne qu'externe à chaque société nationale occidentale particulière a changé significativement.

Ceci dit, la critique de l'ajustement automatique proposée ici va poser le problème du point de vue de l'organisation plutôt que du marché. Il s'agit d'une perspective plus large, bien que se situant toujours à un niveau phénoménal de compréhension, puisque le marché est indubitablement une modalité importante de l'organisation des sociétés contemporaines, mais qu'il n'en constitue nullement la totalité. Très brièvement, disons ici que les théories de l'organisation ont été développées au cours de ce siècle par des auteurs qui ont étudié les grandes entreprises monopolistes qui ont vu le jour aux États-Unis d'abord. Ce qui a frappé ces observateurs, c'est le fait que ces grandes organisations complexes, structurées et hiérarchisées n'étaient guère intelligibles du point de vue de l'individualisme méthodologique inhérent à la théorie micro-économique. Il est ainsi parce que ces entités se façonnent elles-mêmes et influencent leur environnement d'une manière qui est inaccessible à l'individu ou à l'entreprise atomistique de la théorie économique. Ainsi, quelques livres à succès des dernières années ont montré toute l'importance de la «culture de l'organisation» chez les entreprises multinationales les plus performantes. De même, le «miracle japonais» a été étudié sous toutes ses coutures du point de vue de cette théorie qui démontre clairement la supériorité d'une forme d'organisation qui réalise des consensus décisifs, mais pas nécessairement complets ou définitifs, autour de certains objectifs stratégiques et de certaines modalités spécifiques d'action. Mais le terme de «culture de l'organisation» indique aussi qu'il y a plus que cela, c'est-à-dire un mode d'être de l'organisation et dans l'organisation qui est une condition cruciale de sa performance. Bien entendu, ce mode d'être et cette culture n'ont pas à être identiques pour toutes les organisations et sous toutes les latitudes. Cependant, les résultats de l'organisation sont d'autant plus probants que l'adhésion est large, tant selon le critère du nombre d'individus que du point de vue de ce à quoi ils adhèrent. À cet égard, une adhésion strictement «utilitariste» est certainement moins résiliente qu'une autre qui fait appel à des valeurs ou à des significations prégnantes.

Dans la mesure où les grandes entreprises et les sociétés nationales contemporaines sont effectivement structurées selon le mode de l'organisation au sens large, et non selon celui du marché au sens étroit, la concurrence ou la

coopération entre elles ou en leur sein ne peut être entièrement comprise par la théorie économique néo-classique. Celle-ci définit une situation idéale, l'équilibre général, en fonction de la seule prise en compte de ce qui s'exprime sur le marché, c'est-à-dire du seul point de vue de l'offre et de la demande. En conséquence, tout ce qui ne peut s'exprimer sur le marché, par absence de pouvoir d'achat en particulier, tombe dans l'inexistence. C'est en ce sens en particulier que la théorie néo-conservatrice peut soutenir le plus sérieusement du monde qu'une bonne partie, sinon la totalité du chômage mesuré est du chômage volontaire, autrement dit du faux chômage. Mais c'est aussi pourquoi que ce qui est de l'ordre des «groupes stratégiques» pour reprendre l'expression que Bellemare et Poulin-Simon empruntent à Mancus Olson[59], ne peut être compris que comme pertubation du marché, alors qu'il s'agit en vérité d'une dimension irréductiblement constitutive de la réalité opératoire des sociétés occidentales contemporaines.

Une telle méconnaissance de la nature des rapports qui s'établissent entre les agents porteurs d'intérêts différents, voire divergents, est à la base de l'idée de l'ajustement automatique optimal. Si par contre, la théorie intègre cette dimension, elle devient apte à analyser diverses possibilités d'état du système économique et de la position respective de ses éléments. D'une manière extrêmement schématique, on peut imaginer que les rapports entre groupes stratégiques vont de la coopération totale et entière au conflit ouvert, ce qui détermine évidemment très fortement la performance des organisations qui incluent ces groupes ou qui les rejettent et en subissent les assauts.

Du point de vue de la théorie économique orthodoxe, la coopération est toujours l'état réalisé sur un marché libre, car elle est la conséquence de l'harmonisation «naturelle» des intérêts particuliers dont la sommation donne l'intérêt général. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut que des conditions extrêmement précises et restrictives soient respectées. On peut les résumer en disant qu'il faut que la société soit transparente à elle-même, c'est-à-dire que chaque individu qui la compose en reçoit exactement en retour ce qu'il y ajoute au départ et qu'il sache avec certitude que telle est la situation véritable. En outre, il doit être convaincu «rationnellement» qu'il s'agit là du meilleur résultat possible. Telles sont les critères d'efficacité et d'équité qu'avance la théorie économique. Les conditions de départ requièrent une omniscience de chacun des membres de la société, en ce sens que tous les paramètres de «l'équilibre économique général» doivent leur être connus, incluant ceux du futur. Au minimum, ils doivent posséder des «anticipations rationnelles» qui en moyenne sont systématiquement justes, c'est-à-dire non biaisées, et ils doivent savoir qu'ils ont cette connaissance.

Inutile d'insister trop longuement sur le caractère extrême de telles présuppositions. Elles ont un intérêt théorique certain, dans la mesure où elles

59. D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *op. cit.* p.277.

permettent d'imaginer une situation idéal-typique à partir de laquelle la situation réelle peut être comparée. Cependant, il ne faudrait surtout pas confondre le plan spéculatif de la théorie et celui appliqué, de la politique économique. Celle-ci, notamment en démocratie, est hantée par l'incertitude devant l'avenir, et par les conflits qu'alimente la non-transparence à elle-même de la société. En ce sens, la politique économique est l'art du possible, c'est-à-dire du compromis. Elle sera donc d'autant plus efficace que les compromis seront jugés raisonnables (et non pas rationnels au sens de la théorie économique, car ce genre de rationalité instrumentale exclut par définition le compromis, étant donné qu'elle repose sur une vérité positive) par ceux qui les auront négociés. De plus, si ceux-ci représentent adéquatement les intérêts des principaux groupes stratégiques, qui eux-mêmes expriment les préoccupations de l'ensemble de la société, alors les critères d'efficacité et d'équité auront plus de chance d'être vérifiés dans le concret, c'est-à-dire dans le contingent et l'éphémère.

Dans le contexte canadien actuel, une stratégie économique générale fondée sur certaines grandes orientations, intégrant l'ensemble des politiques économiques particulières et appuyée par les principaux groupes stratégiques (gouvernements, syndicats et patronats en particulier) doit nécessairement rechercher la croissance, mais sous contrainte de la poursuite du plein emploi. C'est la condition de l'adhésion de l'ensemble de ceux qui dépendent du marché du travail, ou à défaut du système de transfert de revenu, à une telle stratégie.

L'OUVERTURE COMMERCIALE ET LA QUESTION DU PLEIN EMPLOI

Dans la mesure où l'objectif de croissance économique est, dans le cadre actuel de la société canadienne comme celui de toutes les autres sociétés occidentales, une condition *sine qua non* du maintien des compromis entre les groupes stratégiques, l'ouverture commerciale doit être recherchée activement. En effet, celle-ci est elle-même une condition nécessaire des gains de productivité obtenus par la spécialisation et les économies d'échelle qui permettent d'atteindre l'objectif de croissance économique.

Mais si l'ouverture commerciale est une condition de la croissance économique, et si cette dernière est elle-même requise par la cohésion sociale, il s'agit là respectivement de conditions non suffisantes à l'atteinte des résultats visés. D'une part, l'ouverture commerciale comporte d'énormes risques et présente de sérieux défis auxquels une société nationale doit répondre en s'organisant efficacement et avec souplesse; et d'autre part, la croissance n'est garante de la cohésion sociale que si ses bénéfices et ses coûts sont équitablement répartis, non seulement selon les canons d'une théorie abstraite, mais surtout selon la perception des individus et des groupes stratégiques concernés. Si l'on accepte l'idée qu'il n'y a rien d'automatique à cet égard, il

s'avère alors nécessaire de penser les conditions de réalisation des fins poursuivies. Or, ces conditions tiennent essentiellement aux institutions et aux mécanismes de prise de décision, d'exécution et de répartition qu'une société nationale peut se donner. Elles tiennent donc à l'autonomie qu'il est possible de préserver et d'exercer dans un contexte d'ouverture commerciale sans précédent. Les dangers de l'ouverture se résument en effet à cette éventualité: la perte d'autonomie qu'elle est susceptible d'entraîner. Trois aspects de l'ouverture peuvent plus particulièrement entraîner une telle perte d'autonomie: soit la spécialisation, la dépendance accrue sur les marchés extérieurs, et la dépendance sur l'organisation et les capitaux étrangers.

Toutes les études économétriques prédisant des effets favorables à la suite de la libéralisation des échanges attribuent une bonne partie de ceux-ci à la spécialisation industrielle qui en découlerait. Or, la perspective d'une spécialisation accrue s'accompagne de dangers réels pour toute économie nationale, et pour celle du Canada en particulier. En effet, la spécialisation peut être comprise comme la conséquence d'un processus d'adaptation à une situation existant à un moment donné. Or, plus cette adaptation est réussie, plus la capacité de s'adapter à un changement de circonstances est réduite. La spécialisation comporte des choix précis, elle implique le renoncement à diverses alternatives, elle s'accompagne de décisions irréversibles et elle exige des infrastructures spécialisées. Plus elle est poussée et plus elle exclut d'autres options, sinon en les repoussant à plus long terme. Donc, dans un contexte économique et technologique marqué par l'incertitude, la spécialisation de l'économie canadienne ressemble fort à un coup de dé dont le résultat est problématique à plus d'un titre. Non seulement faut-il choisir le bon créneau, mais encore faut-il ne pas être trop nombreux à le faire: l'avenir peut être à la biotechnologie, mais si cent pays prennent cette direction, il y aura forcément des perdants, car tous visent le même marché mondial. Avoir raison en même temps que tous les autres et avoir tort pourraient alors constituer les deux faces d'une même médaille. Mais en plus, la spécialisation pourrait accentuer les problèmes régionaux et d'intégration économique au Canada. Si l'économie politique canadienne a consisté dès les premières années de la Confédération en une délicate tentative de diversification et d'intégration régionales dont l'équilibre demeure extrêmement précaire, il faudrait sans doute craindre encore davantage les conséquences d'une insertion internationale qui se réaliserait au détriment de la capacité de l'économie canadienne de s'articuler sur elle-même. L'accroissement sensible des disparités et des tensions interrégionales atteindrait probablement alors un seuil dangereux. De même, la spécialisation risquerait d'induire de très sérieux problèmes de structure professionnelle et d'emploi, vu l'importance numérique des travailleurs déplacés et leur concentration dans un certain nombre de professions. Le choc à court terme pourrait faire dévier le processus d'ajustement et entraîner toute l'économie canadienne dans une spirale déflationniste d'une ampleur telle que

son aptitude à s'ajuster à plus long terme serait sérieusement menacée.

Le corollaire obligé de la spécialisation de l'économie nationale est la dépendance accrue sur les marchés extérieurs. Cette dépendance s'exerce tant du côté où un pays est offreur que là où il est demandeur. Puisque la spécialisation est concomitante de la production à grande échelle, l'existence d'un vaste marché est indispensable à sa rentabilité. Or, si le marché domestique est relativement petit par rapport au marché mondial, ce dernier est par contre infiniment plus incertain. L'accès dépend du bon vouloir des gouvernements nationaux souverains soumis aux pressions internes de l'électorat au moins autant qu'à celles des gouvernements étrangers. La compétitivité repose sur l'état changeant de la concurrence, et est notamment tributaire de la capacité de pays à bas salaires et à faibles coûts sociaux à s'engager dans les productions effectuées sur les pays développés. Cette compétitivité repose également sur les taux de change, dont les mouvements sont imprévisibles et aléatoires. Le niveau de demande sur les marchés internationaux n'est pas non plus géré à l'heure actuelle comme l'est celui des marchés domestiques sur lesquels s'exercent des politiques de stabilisation monétaire, fiscale et budgétaire. En conséquence, les fluctuations de l'activité risquent d'être d'une ampleur insoutenable pour une société nationale particulière. D'un autre côté, l'ouverture accentue aussi l'incertitude sur les marchés où un pays est demandeur: si cette demande revêt un caractère stratégique ou nécessaire et que les substituts ou les alternatives manquent, alors il est possible que le prix de la dépendance devienne très élevé: des besoins vitaux ou essentiels risquent de ne pas être comblés, et le bien-être peut être sérieusement réduit suite à des évolutions qui échappent totalement au contrôle d'un gouvernement ou à celui de ses citoyens et de ses entreprises.

L'ouverture de l'économie nationale concerne souvent, et certainement dans le cas canadien, le mouvement des capitaux en même temps que celui des marchandises. Il en sera ainsi avec plus d'intensité encore si le libre commerce englobe les services puisque ceux-ci, par définition, impliquent un mouvement de facteurs de production. On sait qu'historiquement le Canada a très fortement dépendu de capitaux étrangers, d'abord britanniques puis américains, pour assurer son développement économique. Cette situation a fait l'objet de nombreuses analyses, notamment par les commissions Gordon, Watkins et Gray. De nombreuses conséquences secondaires indésirables ont alors été identifiées par ces commissions, ce qui a amené le gouvernement fédéral à mettre sur pied l'Agence de tamisage des investissements étrangers (FIRA) au milieu des années soixante-dix, et à instituer le programme énergétique national (PEN) en 1980. Ces mesures, combinées à un repli de l'investissement direct américain motivé par le contexte économique international, avaient permis une certaine reprise en main du développement économique canadien par des intérêts nationaux. La capacité domestique d'augmenter la valeur ajoutée sur place, de déversifier et d'intégrer l'économie s'en trouvait ainsi accrue. Or, la libéralisation des échanges et l'internationalisation de la production et des processus de décision qui

l'accompagne pourrait nous ramener en arrière à cet égard, et faire en sorte que les gains réalisés passent entre les mains des grandes organisations, les firmes multinationales, qui contrôlent un processus complexe parce qu'elles détiennent l'information requise pour y arriver. Détentrices d'un immense pouvoir de négociation, grâce notamment à leur mobilité et à divers avantages monopolistiques, ces entreprises sont en mesure de conserver une très large part de la valeur ajoutée. Le problème de l'emploi risque ainsi de ne pas trouver de solution satisfaisante au Canada, soit parce que les segments de production payants et structurants se feront ailleurs, soit parce que les travailleurs canadiens devront consentir des conditions de travail qui ne leur permettront pas d'obtenir une part substantielle de cette valeur ajoutée. La concurrence entre pays et travailleurs nationaux, exacerbée par l'apparition de nouveaux pays industriels à bas salaires et à faibles coûts sociaux, est donc préoccupante: soit que l'emploi risque de fuir les pays développés, soit que ceux-ci acceptent de baisser systématiquement leurs coûts salariaux et sociaux. Bien entendu, il n'est pas totalement exclu que de telles réductions se réalisent grâce à des hausses de productivité colossales, mais il est à craindre que celles-ci ne soient pas suffisantes et que la baisse des niveaux de vie soit l'autre versant de l'adaptation.

D'une façon ou d'une autre, des gains de productivité ou la baisse des niveaux de vie n'offrent pas de solution définitive au problème de l'ouverture, car ces deux stratégies laissent entier le problème des débouchés. Or, celui-ci se pose déjà de manière aiguë et il ne fera qu'empirer dans les années à venir, du fait que tous les pays de la planète s'engagent dans la même voie de compression relative de la demande intérieure et d'augmentation corollaire des exportations. Dans ces conditions, et nonobstant la loi de Say, le problème de la surproduction et de l'existence de capacités excédentaires est incontournable. Or, dans le cadre de l'économie mondiale, les mécanismes susceptibles d'aider à résorber ce problème sont insignifiants. Au moment où le système financier et monétaire international vacille, et que les politiques d'austérité imposées par le FMI ou adoptées spontanément sont la norme, il est extrêmement difficile d'espérer une solution à moyen terme. Celle-ci passe nécessairement par une relance mondiale et une redistribution planétaire du pouvoir d'achat de type keynésien qu'aucune instance internationale actuelle n'a l'autorité de décréter ni de gérer.

La stratégie d'ouverture de l'économie canadienne est donc en un certain sens inévitable et elle va tout probablement se poursuivre à l'avenir, à moins que les protectionnismes, américain et autres, ne conduisent à un étranglement des flux économiques internationaux. Inévitable parce que liée nécessairement à la poursuite de la croissance, cette stratégie ne saurait suffire à atteindre et à maintenir un niveau d'emploi suffisamment élevé et de qualité, en fonction des attentes des Canadiens et des Québécois.

D'une part la rationalisation fera disparaître des emplois, du moins à court terme: certaines industries disparaîtront ou rapetisseront; d'autres devront augmenter leur productivité, ce qui se fera en partie du moins par la substitution de la main-d'oeuvre par du capital. D'autre part, l'accès à de plus vastes marchés est incertain à plusieurs égards, soit parce que les protectionnismes sont menaçants, soit parce que la demande intérieure est partout comprimée par des politiques d'austérité et d'exportation. En conséquence, le monde entier et chaque pays particulier tend actuellement à se retrouver dans une situation absurde: d'un côté, il faut augmenter la productivité parce que la concurrence est féroce, de l'autre, il faut comprimer les coûts salariaux et sociaux pour la même raison. C'est ainsi que l'abondance risque de créer la disette, chaque pays cherchant à exporter son chômage, comme cela fut le cas durant les années trente, en inondant le marché mondial de marchandises que personne ne peut acheter. Le bras de fer qui se joue présentement à propos de la fixation des parités entre le dollar américain, le yen japonais et le mark allemand est un épisode de cette recherche de compétitivité à tout prix qui risque de provoquer une récession mondiale sévère et prolongée sous peu. La peur étant le commencement de la sagesse, on pourrait espérer que la crainte d'une telle conséquence stimule la recherche d'une issue favorable pour toutes les économies concernées.

CONCLUSION

De toute évidence, le pire n'est jamais certain, mais toute prévision responsable se doit de l'envisager et d'examiner les moyens disponibles pour y faire face. Il n'est pas plus responsable de voir l'avenir tout en rose que de le peindre tout en noir. Dans un cas comme dans l'autre, l'optimisme béat ou la peur paralysante ne sont pas des attitudes recommandées lorsqu'il s'agit de se préparer à l'avenir dans un contexte de grande incertitude. La Commission Macdonald a notamment reconnu cette incertitude, et elle a proposé que l'économie canadienne se donne un maximum de capacité d'adaptation, ou encore la plus grande flexibilité possible, de façon à pouvoir réagir rapidement aux bouleversements qui se préparent, et qui pour certains sont déjà enclenchés.

Cette flexibilité, ou cette capacité d'adaptation, la Commission Macdonald, ainsi que d'autres rapports et études dont le rapport Forget, la réclame tout particulièrement sur le marché du travail. Dans son versant négatif, la proposition mise de l'avant implique la réduction des protections en matière d'assurance du revenu et l'augmentation corrollaire des mesures d'assistance. De l'autre, elle vise la mobilité professionnelle, sectorielle et géographique maximum des individus au moyen d'allocations et de programmes appropriés.

Le problème majeur qui découle d'une telle stratégie d'adaptation est que celle-ci est radicalement insuffisante en elle-même comme solution aux problèmes de l'économie canadienne. Au mieux, elle ne peut être qu'un moyen dans un arsenal d'instruments publics d'intervention. En effet, l'adaptation ne peut réussir que si la croissance est au rendez-vous. Or, pour une petite économie ouverte comme celle du Canada, il est absolument nécessaire de concevoir et d'appliquer une stratégie économique qui intègre les diverses politiques micro et macro-économiques (politique industrielle, développement régional, politiques monétaire, fiscale et budgétaire, politique active du marché du travail, sécurité du revenu, politique commerciale) de manière cohérente. Compte tenu de l'hétérogénéité de la société et de l'espace économique canadiens, un tel résultat ne peut venir d'en haut, du seul gouvernement fédéral par exemple. Il ne peut être que la conséquence d'un processus complexe mais conscient de négociation et de détermination des responsabilités, des mandats et des moyens échus aux grands agents sociaux-économiques (gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, administrations municipales, groupes patronaux, centrales syndicales) et aux institutions existantes ou à créer en fonction des tâches à accomplir.

Nul doute que nous n'en sommes pas encore là, il s'en faut de beaucoup. Tant sur le plan constitutionnel que sur celui des relations industrielles, le dialogue politique et social fait cruellement défaut au Canada. Une première condition de son développement passe par la reconnaissance de la légitimité des groupes stratégiques tels qu'ils existent. Une deuxième qui lui est liée est que ces groupes doivent alors accepter les contraintes qui découlent de cette reconnaissance réciproque et des résultats de la négociation sociale. Ainsi, toute recherche sérieuse du plein emploi passe par l'acceptation de certaines flexibilités (quant aux heures de travail, quant à la rémunération, etc.), mais aussi de certaines contraintes (quant à l'utilisation des profits, quant aux pratiques de gestion des effectifs, etc.) au niveau micro-économique, comme au niveau macro-économique. À ce dernier niveau, la gestion de la demande globale doit être beaucoup mieux orientée dans une économie aussi ouverte et aussi diversifiée que celle du Canada, à défaut de quoi les tensions inflationnistes et les difficultés commerciales empêcheront systématiquement d'atteindre le plein emploi.

Indépendamment des politiques et des instruments particuliers requis selon les circonstances, ce qui importe en définitive c'est que le pays se donne les moyens de la maîtrise du développement en économie ouverte[60]. C'est à

60. Voir *Interventions économiques, Les politiques industrielles*, n° 14, printemps 1985. À propos de cette idée de maîtrise du développement en économie ouverte et C. Deblock et J.J. Gislain, «La politique économique canadienne: quelle maîtrise du développement en économie ouverte?», dans L. Jalbert et L. Lepage (sous la direction de), *Néo-conservatisme et restructuration de l'État*, Montréal, PUQ, 1986, p. 107-134..

cette seule condition que les transformations à venir dans l'économie mondiale pourront être exploitées à profit ou que leurs conséquences défavorables pourront être amorties sans qu'elles provoquent des ruptures irréparables dans le tissu économique et social. Conserver une autonomie suffisante de façon à être en mesure de réagir et de s'orienter face à un flux continu de transformations, et non pas chercher à s'adapter tout de suite et parfaitement à une série de transformations transitoires et contingentes, telle devrait être l'orientation de la politique économique canadienne. Le volet main-d'oeuvre, emploi, et marché du travail de cette politique ne fait pas exception à la règle. Plutôt que de chercher à adapter la main-d'oeuvre à la demande et à ses transformations, la politique doit s'assurer que les conditions de la pleine utilisation des ressources humaines par l'appareil de production soient établies et maintenues. C'est cela l'idée centrale d'une politique active du marché du travail.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 7

Renouveau économique et nouveau projet de société
Richard ARTEAU et Christian DEBLOCK 9

Partie I
La politique économique canadienne 1970-1988
Christian DEBLOCK 13
1 La politique économique canadienne de 1970 à 1984: une rétrospective 17
2 Le programme de renouveau économique: objectifs et priorités 43

Partie II
Le déficit budgétaire et la stratégie financière à moyen terme
Christian DEBLOCK 57
3 Ralentissement de la croissance et déficit passif 61
4 La stratégie financière du gouvernement conservateur, 1984-1988 113
5 Réduire le déficit ou relancer la croissance économique 157

Partie III
Libre-échange et intégration continentale 163
6 Libre échange et continentalisme: récapitulations
Richard ARTEAU 169
7 L'économie canadienne et le marché international: entre l'écartèlement et l'alignement
François ROCHER 197
8 Le libre-échange et la politique étrangère canadienne
André P. DONNEUR 221

9 Faut-il encore contrôler les investissements étrangers?
François PLOURDE et Christian DEBLOCK 231
10 La nouvelle dépendance extérieure du Canada: une dette de plus en plus contraignante
Bernard ÉLIE 271
11 Intégration des marchés et autonomie agricole au Canada
Denis PERREAULT 285
12 Les politiques d'adaptation de main-d'oeuvre et le libre-échange canado-américain
Normand ROY 295

Achevé d'imprimer
en novembre 1988 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.

Parutions

dans la collection

politique et économie

N° 1 José Luis Ceceña G., Christian Deblock, Bernard Élie, Cary Hector, Lizette Jalbert. **Canada-Mexique. Développements différents, problèmes communs.** 1985, 141 p.

N° 2 Gérard Boismenu et Graciela Ducatenzeiler (avec la participation de Frances Anderson et de Louise Fortin). **Les subventions fédérales à l'innovation industrielle.** 1986, 223 p.

N° 3 Robert Couillard, Michel Cournoyer, Gilles Dostaler, Jean-Jacques Gislain, Marcel Pepin et Gilles Trudeau. **Le travail au minimum.** 1986, 200 p.

N° 4 Gérald Bernier et Robert Boily (avec la participation de Daniel Salée). **Le Québec en chiffres. De 1850 à nos jours.** 1986, 389 p.

N° 5 Gérald Bernier et Robert Boily. **Le Québec en transition: 1760-1867. Bibliographie thématique.** 1987, 193 p.

N° 6 Gérard Boismenu et Gilles Dostaler (sous la direction de). **La «Théorie générale» et le keynésianisme.** 1987, 193 p.

N° 7 Marcel Pepin. **Le nécessaire combat syndical.** 1988, 381 p.

Les publications sont disponibles en librairie ainsi qu'à

l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences,
2730 Chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal, H3T 1B7
342-1411
Commandes téléphoniques sans frais

et au

Service de recherche et de documentation
Département de Science politique
Université de Montréal,
Pavillon Lionel-Groulx,
local 4052,
343-6595

Secrétariat de la Société québécoise de Science politique
Département de Science politique
UQAM,
Pavillon Hubert-Aquin,
local A-3520
282-4582

BNQ
000 343 177

La collection POLITIQUE ET ÉCONOMIE est dirigée par le Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques (GRÉTSÉ) qui réunit des professeurs de l'Université de Montréal et de l'Université du Québec à Montréal. Cette collection accueille les études et recherches des membres du Groupe et, plus largement, des chercheurs de la communauté universitaire.

La crise de croissance que les économies industrialisées subissent depuis une quinzaine d'années, impose aux gouvernements une restructuration majeure des modes d'intervention au sein de l'économie. Pour le Canada, les enjeux sont de taille. Ils tournent autour d'une interrogation fondamentale : la maîtrise du développement et de la croissance d'une économie très ouverte sur l'extérieur est-elle possible alors que le contexte international est instable et que les menaces protectionnistes des principaux partenaires commerciaux (particulièrement des États-Unis) se concrétisent ?

Le gouvernement fédéral conservateur, élu en 1984, en est venu a établir deux priorités dans la gestion économique du Canada : la sécurité d'accès au marché américain par la négociation d'un accord de libre-échange et la réduction du déficit budgétaire. Le Programme de renouveau économique de ce gouvernement manifeste la volonté de rompre avec les politiques antérieures jugées responsables de l'état de léthargie qui frappe l'économie canadienne. Plus fondamentalement, se profilent une critique et une remise en cause du rôle de l'État et du secteur public dans la stabilisation économique et dans l'orientation du développement industriel.

Cet ouvrage, qui a été réalisé sous la direction de Christian Deblock et de Richard Arteau, tente de resituer la problématique de la politique économique du Canada dans le contexte actuel et de dresser un premier bilan de trois années de politiques conservatrices.

Contributions

Richard Arteau
Christian Deblock
André P. Donneur
Bernard Élie
Denis Perreault
François Plourde
François Rocher
Normand Roy