

« Horizon 1982 »

Louise Dulude

L'Actualité économique, vol. 54, n° 1, 1978, p. 111-118.

Pour citer ce document, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/800762ar>

DOI: 10.7202/800762ar

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

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

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

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

COMMENTAIRES

Horizon 1982 *

La loi établissant le Conseil Economique du Canada a confié à cet organisme le soin d'étudier l'évolution de l'économie canadienne à moyen terme et à long terme en fonction de la réalisation de cinq grands objectifs macroéconomiques et de suggérer, au besoin, des mesures, des actions et des politiques.

Dans son Quatorzième Exposé annuel, *Horizon 1982*, le CEC s'acquitte une autre fois de cette tâche. Il expose et analyse de façon détaillée la situation économique actuelle et les perspectives pour les cinq prochaines années. Une importante partie de l'exposé est réservée à ce bilan et à cette projection et la majorité des recommandations touche ces aspects.

Il se dégage de cette analyse un pessimisme qui, pour la première fois, est généralisé et peu camouflé. Cette difficile prise de conscience des problèmes économiques conjoncturels du pays débouche, par conséquent, dans le dernier chapitre, sur l'élaboration d'une approche structurelle au règlement de ces problèmes. Pour comprendre tout le cheminement du CEC, revoyons tout d'abord les grands thèmes développés. Par la suite, nous pourrons saisir les justifications et les implications de la nouvelle approche proposée par le CEC pour redresser la piètre performance de l'économie canadienne.

Dans une première partie, le CEC décrit la situation économique depuis quelques années. Cette description tient durement et objectivement compte des problèmes et des dilemmes existant au Canada.

Un espoir fort modéré et très nuancé d'une relance économique s'y découvre. Selon le CEC, cette reprise risque d'être lente, faible et demeure, jusqu'à un certain point, incertaine. Cette expansion en 1976 et 1977 est si peu prononcée que la remontée de la productivité est inférieure à celle enregistrée au Canada lors des reprises cycliques anté-

* Conseil Economique du Canada, Quatorzième Exposé annuel, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1977.

rieures et inférieure à celle connue dans sept pays industrialisés depuis le dernier creux conjoncturel.

Des faiblesses et des signes d'essoufflement dans l'ensemble des composantes de la demande globale et particulièrement dans les domaines de l'investissement et de la consommation se font sentir. La croissance réelle des exportations, quoique marquée d'un peu plus de dynamisme que les autres composantes, demeure problématique et contrainte par les attentes décevantes de l'évolution du commerce international.

Cette piètre performance économique fait ressortir le dilemme inflation-chômage. Le chômage est élevé ; il est particulièrement ressenti par certaines catégories de travailleurs, les jeunes et les femmes, sans épargner les travailleurs plus instruits ; il touche sévèrement certaines régions. Malgré ce taux élevé et progressif de chômage, le taux d'augmentation des prix à la consommation se maintient aux environs de 7.5% et dépasse ainsi l'objectif fixé par la Commission de lutte à l'inflation. Ce taux est toutefois plus faible que celui enregistré durant la récession de 1974 et 1975.

De plus, un déficit de cinq milliards au compte courant de la balance des paiements est prévu pour 1977. Cette situation risque d'obliger les autorités publiques à orienter les politiques économiques en faveur de la réalisation de l'équilibre de la balance des paiements. Le compte capital devrait également présenter un excédent plus faible que par les années passées.

Si le taux de change s'est fortement déprécié depuis quelques mois à la suite de la concrétisation progressive de cette évolution de la balance des paiements et si le CEC rappelle l'effet d'entraînement et d'expansion de la dévaluation du taux de change du dollar canadien en 1961 et 1962, il doute cette fois-ci de la répétition de cet effet. La dépréciation du dollar canadien, si elle soulage à court terme les industries productrices de biens substituables aux importations, risque d'accroître l'inflation qui annulera l'effet direct du changement des prix relatifs et l'effet indirect de création d'emplois. De plus, la dépréciation du dollar canadien peut ne pas conduire à une augmentation du volume des exportations et à une création d'emplois à cause du phénomène de plus en plus répandu de la fixation à l'étranger des prix de plusieurs des principaux produits exportés par le Canada.

Enfin les politiques fiscale et monétaire des gouvernements tentent de surveiller cette relance économique et de s'assurer de son succès. Les autorités responsables de l'élaboration de ces politiques de stabilisation de la demande, faisant face au dilemme inflation-chômage, ont entrepris, durant une certaine période, de lutter contre l'inflation et ont adopté, en 1975, une politique monétaire gradualiste stabilisatrice et, en 1976, une politique fiscale restrictive. Depuis la fin de 1976, les poli-

tiques contracycliques prennent toutefois en considération les problèmes de chômage de la main-d'œuvre, de surcapacité industrielle et du faible rendement de l'économie et sont modérément expansionnistes. Par contre, ces politiques ont été appuyées depuis l'automne 1975 par un programme de contrôle des salaires, des profits et des prix qui, selon les estimations du CEC, a ralenti la hausse des salaires dans les secteurs privé et public et exercé une surveillance sur l'évolution des profits et des prix. Mais, en définitive, le CEC espère tout au plus que l'expérience actuelle en matière de politique économique fera connaître et réaliser les limites des instruments traditionnels de stabilisation.

Si l'analyse de la situation économique actuelle force le CEC à constater des performances réduites, l'étude des perspectives économiques à moyen terme, à laquelle il se consacre dans une deuxième partie de l'exposé, aboutit à une vue fort pessimiste de l'horizon 1982.

Réalisées à partir du modèle économétrique CANDIDE sous les hypothèses d'absence de transformations structurelles des marchés et d'adoption de politiques usuelles de stabilisation de la part des gouvernements, ces projections envisagent différents scénarios face à l'environnement extérieur et aux politiques publiques, budgétaire et monétaire.

Le scénario de référence laisse entrevoir, pour la période 1978-1982, la réalisation d'un faible taux de croissance de la DNB réelle qui doit se refléter dans la faible croissance des investissements, des dépenses publiques et des importations. La croissance prévue des exportations est quelque peu plus forte et devrait constituer un stimulant. La valeur du taux de change flottant du dollar canadien doit s'établir en moyenne à 93 cents américains. Les taux de chômage et d'inflation doivent se situer à des niveaux élevés, respectivement de 8.2% et de 7.1%. Le CEC doit ainsi conclure que l'affaiblissement prévisible de la demande globale ne réussira pas à réduire les pressions sur les coûts et les prix.

Les autres scénarios visent la relance de l'économie et reposent sur diverses mesures fiscales et monétaires. Ils ne permettent pas d'être davantage optimiste : tout au plus, ces politiques alternatives font saisir les difficiles, sinon impossibles, choix que les autorités publiques devront faire. Une réduction maximale du taux de chômage au niveau de 7.3% peut être envisagée dans le cadre de l'adoption d'une politique de réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'augmentation des dépenses publiques : cependant, ceci provoquera une accélération de l'inflation et une dépréciation du taux de change par rapport au niveau de ces indicateurs dans le scénario de référence. Une diminution des pressions inflationnistes est possible : un taux d'augmentation des prix à la consommation égal à 6.8% peut se concrétiser grâce à l'élaboration d'une politique monétaire restrictive qui provoquera, par contre, en contrepartie, une hausse substantielle du chômage. Enfin, une politique

monétaire expansionniste fait chuter le taux de change du dollar canadien au niveau le plus bas des projections, soit 88 cents américains.

Suite à ces exercices de simulation, le CEC acquiert la conviction que toutes ces mesures traditionnelles sont nettement insuffisantes et inefficaces pour solutionner les problèmes rattachés au faible rendement de l'économie canadienne. Quels que soient l'effort fourni et l'imagination accordée à la définition des politiques fiscale et monétaire dans le but de stabiliser ou de stimuler la demande, tout ceci ne sert qu'à faire naître ou apparaître de nombreux dilemmes et arbitrages à court et moyen termes.

Le CEC remet donc en question l'efficacité des politiques traditionnelles de stabilisation de la demande. Si trois recommandations, dans le chapitre final, portent sur l'orientation et les modifications souhaitées des politiques fiscale et monétaire dans l'avenir immédiat, il n'en demeure pas moins que le CEC ne voit guère d'espoir de réaliser simultanément une diminution du taux de chômage et du taux d'inflation et un sain équilibre de la balance du compte courant. Ces recommandations sur l'évolution des politiques contracycliques traditionnelles ne visent tout au plus qu'à minimiser les dégâts. Leur application n'assure aucunement la réussite d'une relance et d'une expansion économiques.

De cette analyse conjoncturelle de la situation présente et des perspectives futures se dégage un pessimisme profond qui a, pour unique cause, le diagnostic de problèmes structurels dans l'économie canadienne.

Dans l'introduction du chapitre final de l'exposé, le CEC soutient que sous l'apparence trompeuse de problèmes cycliques se cachent des problèmes structurels et que toute expansion économique est et sera sérieusement handicapée par ces problèmes. Ce point semble être le message principal et original de cet exposé.

Quoique, tout au long de l'exposé, le CEC rappelle, affirme ou examine l'existence de faiblesses et de problèmes structurels, cette conclusion surprend quelque peu. Ainsi, dans ce chapitre final, le CEC présente sous forme de synthèse les faiblesses et les problèmes structurels de l'économie canadienne : la perte de capacité concurrentielle et de compétitivité sur les marchés internationaux, les coûts unitaires et surtout salariaux trop élevés dans le secteur de la fabrication, le manque de dynamisme des entrepreneurs, la trop lente modernisation des usines, une spécialisation industrielle non conforme aux avantages comparatifs canadiens axés sur la dotation en ressources naturelles, une production protégée de produits à coefficient élevé de main-d'œuvre tels les textiles, le cuir, la chaussure et les produits électroniques, l'accroissement du fardeau de la dette accumulée vis-à-vis l'étranger, le faible enthousiasme des étrangers envers l'investissement direct au Canada et les grands besoins d'investissement et d'épargne dans l'économie et la nécessité de recourir à l'épargne étrangère.

Selon l'analyse du CEC, plusieurs faiblesses structurelles découlent d'une nécessité pour l'économie canadienne, fortement dépendante des marchés étrangers, de maintenir sa capacité concurrentielle et de se spécialiser en fonction de ses avantages comparatifs. Si, par le passé, certains écrits du CEC prônaient l'adoption d'un libre-échange mondial ou régional¹, dans cet exposé aucun argument en faveur de cette option n'est avancé. Au contraire, le CEC laisse plutôt l'impression que le Canada y sera de plus en plus contraint à la suite de l'aboutissement des négociations actuelles et futures au sein du GATT. Ceci nous semble toutefois ne constituer qu'un changement dans la forme de présentation d'une option largement acceptée et favorisée par le CEC.

Toute approche envisagée pour solutionner des problèmes économiques a ses limites et ses contraintes : étant donné que l'efficacité des politiques contracycliques ne fut remise en doute que longtemps après le développement théorique de cette approche keynésienne, il serait important de rechercher immédiatement les limites d'une approche structuraliste axée sur la promotion de la concurrence mondiale et du libre-échange.

Il faudrait analyser les faiblesses, les lacunes et les problèmes potentiels d'une option de libre-échange d'intérêt particulier pour l'économie canadienne : la dépendance cyclique, la spécialisation poussée de la structure industrielle, la formation d'oligopoles et la fixation à l'étranger des prix de plusieurs produits d'exportation, la mobilité internationale des entreprises, la concentration des exportations dans des secteurs à croissance faible ou instable, la concurrence commerciale croissante des pays sous-développés et en voie de développement et les modifications temporelles, provoquées ou subies, dans les avantages comparatifs. Il faudrait également mesurer les implications du contrôle étranger, de l'investissement direct étranger et de la mobilité internationale des entreprises sur l'option de libre-échange. Il faudrait tenir compte de la force et du pouvoir des différentes entreprises, des industries et des syndicats. Enfin, il faudrait prendre en considération le pouvoir économique et politique des différents pays.

Cette réalité, si différente de celle sous-jacente à la théorie du commerce international, exige tout au moins qu'une politique de libre-échange soit accouplée de plusieurs autres politiques structurelles pour donner une chance de réussite, de gains et d'avantages à l'économie canadienne et à ses différents groupes d'agents économiques.

Le CEC associe plusieurs faiblesses et problèmes structurels de l'économie canadienne au manque de capacité concurrentielle des expor-

1. Wonnacott, R.J., *Les options commerciales du Canada*, Conseil Economique du Canada, Information Canada, Ottawa, 1975 ; Conseil Economique du Canada, *Au-delà des frontières*, Information Canada, Ottawa, 1975.

tations et à l'absence de spécialisation industrielle en fonction des avantages comparatifs en situation de libre-échange. Certaines faiblesses structurelles sont de plus identifiées et quantifiées en comparaison avec une spécialisation conforme aux dotations en facteurs de production : le CEC s'en remet au modèle d'Heckscher-Ohlin pour l'identification des avantages comparatifs. Ainsi, l'accent dans cet exposé du CEC n'est pas du tout mis sur certaines faiblesses structurelles potentielles de l'économie découlant de l'inadaptation, la dépendance et le retard technologiques existant au Canada. Les particularités du commerce canadien issues du degré élevé de contrôle étranger de la production canadienne ne sont pas davantage considérées. Pourtant, ces aspects ont des implications sur la possibilité pour le Canada de maintenir ou d'accroître la capacité concurrentielle de ses exportations, d'abaisser les coûts de production et de développer un dynamisme chez la classe des entrepreneurs. Au contraire, le CEC veut à priori réanimer l'intérêt des investisseurs étrangers vis-à-vis l'économie canadienne et considère que la présence de l'Agence d'examen de l'investissement étranger constitue un obstacle. Pourtant, l'existence d'entreprises multinationales fait naître des incertitudes et ajoute des problèmes dans l'économie des pays impliqués et dans leur commerce international.

Si le CEC donne une liste assez longue des faiblesses et des problèmes structurels de l'économie canadienne, il oublie souvent de faire l'analyse des origines et des causes de ceux-ci. Toutefois, une telle analyse permettrait de saisir la complexité des problèmes, leurs interrelations et leurs contradictions. Elle permettrait également de découvrir l'impact des problèmes structurels sur le comportement conjoncturel de l'économie et sur l'efficacité des politiques traditionnelles de stabilisation de la demande. L'absence de cette analyse dans le présent exposé du CEC ne nous permet pas de saisir pourquoi et comment ce pessimisme face à l'efficacité des politiques de stabilisation de la demande s'est développé récemment et ne permet pas de saisir pourquoi et comment les problèmes structurels sont aujourd'hui un frein majeur à la relance économique sans avoir été présents ou pressentis comme tels lors des reprises antérieures.

Si ces freins structurels à la relance conjoncturelle sont récents, nous soupçonnons l'importance déterminante de la mobilité internationale des entreprises, de la technologie et des ressources naturelles et des conséquences qu'elle entraîne : l'influence plus grande des coûts salariaux et de la dimension du marché sur la localisation de la production à travers le monde, la concurrence plus grande entre pays pour attirer l'investissement direct étranger dans les secteurs à forte croissance et forte productivité, la création de cartels et de blocs organisés dans les relations commerciales. Nous soupçonnons également l'importance de la structure

oligopolistique dans l'industrie et la concentration du pouvoir économique entre les mains des grandes entreprises.

Si ce diagnostic de maladies structurelles cachées sous l'apparence de maux bénins conjoncturels laisse entrevoir des perspectives d'avenir pas très prometteuses, le CEC manque d'audace et de précision dans l'élaboration de nouvelles politiques économiques.

Le CEC note qu'à plus ou moins brève échéance les faiblesses structurelles de l'économie canadienne exigeront une attention particulière et des solutions adéquates de tous les secteurs de la société. Nous avons plutôt l'impression d'être déjà en retard sur cette étude et que l'échéance est déjà trop reculée dans le temps.

Après avoir rappelé qu'un courant d'opinion très répandu juge préférable une démarche agressive du secteur privé en vue de régler les problèmes structurels canadiens, le CEC ne fait qu'une seule recommandation en ce qui a trait à la solution de ces problèmes. Il recommande que le gouvernement fédéral instaure des mécanismes de consultation auprès des organismes représentatifs des agents économiques afin d'étudier les problèmes structurels et d'y formuler des suggestions. Si la solution à plusieurs de ces problèmes requiert la participation des agents économiques impliqués, nous croyons que la définition des faiblesses, la recherche de leurs origines et de leurs causes et l'élaboration des solutions ne demandent pas moins la participation de tous les organismes privés, parapublics et publics. Le CEC devrait jouer un rôle important dans cette prise de conscience ; il pourrait y jouer un rôle plus critique, plus innovateur et plus détaché que les agents économiques responsables ou victimes de ces problèmes structurels.

Enfin, le CEC souligne que certaines politiques publiques devraient être réorientées ou restructurées. Le CEC souhaite une meilleure coordination des différentes politiques existantes des gouvernements fédéral et provinciaux qui forment une sorte de stratégie industrielle, c'est-à-dire de la politique commerciale et tarifaire et des politiques de stimulants à l'industrie. Selon le CEC, ces différentes politiques doivent être coordonnées à l'aide d'une stratégie de développement industriel que le ministère de l'Industrie et du Commerce du gouvernement fédéral est à définir et à articuler. Cette stratégie globale n'est pas encore connue et il nous semble important d'être informé le plus tôt possible des principes de base, des éléments, et de la philosophie sous-jacente à cette stratégie. Il nous semble également essentiel que cette stratégie industrielle soit détaillée et directive. Une liste complète des politiques structurelles doit être dressée et une analyse comparative de toutes les mesures publiques doit être réalisée.

En résumé, si le Quatorzième Exposé annuel du CEC réussit à transmettre une vision pessimiste des perspectives conjoncturelles de

l'économie canadienne; il nous semble transmettre faussement l'impression que la simple consultation des agents économiques à l'intérieur d'un quelconque organisme parrainé par le gouvernement fédéral apportera les solutions aux problèmes structurels. Que d'optimisme, à notre sens, face au règlement des problèmes structurels !

Louise DULUDE,
Ecole des Hautes Etudes commerciales (Montréal).