



Stabilité à court terme et emploi élevé

Introduction 297

Nos choix macro-économiques : un cadre d'analyse 299

Le développement de la macro-économie 300

Les économistes contemporains et les divergences d'opinion 309

Le niveau du chômage et l'évolution du taux de chômage

à inflation stationnaire (TCIS) 311

L'inflation et le rendement économique réel 315

Les conséquences d'une économie ouverte sur la politique de gestion de la demande 319

Le déficit budgétaire : obstacle à la politique économique? 325

Notes 331

La mise en œuvre de la politique fiscale et monétaire 334

Historique 334

Les questions de politique 342

Questions générales 342

Le système du taux de change 342

Activisme ou stabilité de la politique macro-économique 343

Les perspectives à moyen terme et la politique actuelle 346

L'inflation et les objectifs d'emploi 347

La politique en regard du déficit 348

L'agencement des politiques fiscales et monétaires 351

Notes 353

Questions institutionnelles connexes 354

Le taux de change et les taux d'intérêt internationaux 354

Le taux de change 354

Les mesures à long terme 357

Les mesures à court terme 358

Les taux d'intérêt 360

Les interventions sur les mouvements de capitaux 362

Le contrôle des changes 362

L'impôt d'égalisation des intérêts 362

| | |
|---|-----|
| <i>L'ajustement automatique à l'inflation au moyen de l'indexation</i> | 363 |
| <i>Les aspects fédéraux-provinciaux et régionaux de la politique de stabilisation</i> | 366 |
| <i>La différenciation régionale de la politique fédérale</i> | 366 |
| <i>La politique fiscale régionale</i> | 367 |
| <i>La politique monétaire</i> | 368 |
| <i>La complexité des questions régionales</i> | 368 |
| <i>La taille du secteur fédéral</i> | 369 |
| <i>Notes</i> | 370 |
| Le rôle d'une politique des revenus | 371 |
| <i>La contribution potentielle d'une politique des revenus</i> | 371 |
| <i>L'opportunité d'une politique permanente des revenus</i> | 371 |
| <i>Le dilemme des prisonniers</i> | 372 |
| <i>L'inflation séculaire</i> | 374 |
| <i>Les arguments en faveur d'une politique temporaire des revenus</i> | 375 |
| <i>Autres mesures de gestion de la demande</i> | 376 |
| <i>Les diverses formes de politiques des revenus</i> | 376 |
| <i>Les mécanismes volontaires</i> | 376 |
| <i>La formule tripartite</i> | 377 |
| <i>Le processus consultatif dans le contexte canadien</i> | 380 |
| <i>La pertinence des mécanismes volontaires</i> | 384 |
| <i>Les contrôles réglementaires des salaires et des prix</i> | 384 |
| <i>Les avantages des contrôles</i> | 385 |
| <i>Les coûts des contrôles</i> | 387 |
| <i>Les questions constitutionnelles et politiques</i> | 388 |
| <i>Les avantages des contrôles temporaires</i> | 390 |
| <i>Les politiques fiscales de contrôle des revenus</i> | 391 |
| <i>Les avantages et les inconvénients des politiques fiscales de contrôle des revenus</i> | 392 |
| <i>Conclusions</i> | 395 |
| <i>Notes</i> | 396 |
| Les changements structurels dans les mécanismes de détermination des salaires | 398 |
| <i>Le plein emploi pendant les années 1980 et après</i> | 398 |
| <i>La réforme du système de détermination des salaires et des prix</i> | 401 |
| <i>L'indexation des salaires et la participation aux bénéfices</i> | 407 |
| <i>L'indexation des salaires</i> | 407 |
| <i>La participation aux bénéfices</i> | 409 |
| <i>Les avantages de la rémunération conditionnelle</i> | 410 |
| <i>Conclusions</i> | 411 |
| <i>Notes</i> | 412 |
| Le défi de la lutte contre le chômage | 414 |



Stabilité à court terme et emploi élevé

Introduction

Comme les commissaires l'ont déjà souligné, il y a tout lieu de croire que la croissance et le développement économiques résultent, à long terme, de l'évolution de la demande mondiale pour les produits canadiens, ainsi que de facteurs structurels liés à l'offre de biens et de services, telles la croissance de la population active et l'augmentation des investissements et de la productivité. Des faits attestent l'effet combiné de ces facteurs structurels. En effet, au cours des vingt-cinq dernières années, les revenus réels moyens des Canadiens ont plus que doublé, l'emploi total est presque deux fois plus élevé et l'emploi dans le secteur manufacturier est 1,3 fois supérieur à ce qu'il était.

Toutefois, nous savons à quel point la conjoncture peut, à tout moment, affecter notre bien-être. Cela est particulièrement évident depuis que le chômage atteint presque un sommet depuis la guerre, que les taux d'intérêt réels se maintiennent à des niveaux extraordinairement élevés et que le souvenir d'une inflation élevée et de taux d'intérêt encore plus élevés habite encore nos esprits.

Il existe des liens étroits entre les principaux éléments qui entrent ici en jeu — la production, l'emploi et le chômage, l'inflation et les taux d'intérêt et de change — même si certains d'entre eux peuvent être plus importants que d'autres. (Certains observateurs croient, par exemple, que le chômage est plus important que le taux de change). On appelle *analyse macro-économique* l'étude des relations entre ces éléments ainsi que de leurs niveaux et de leur stabilité à court terme. Les gouvernements tentent de maintenir le meilleur équilibre possible entre ces éléments, en utilisant toute une gamme d'instruments; les plus importants d'entre eux sont les politiques monétaire et fiscale qui, ensemble, constituent la *gestion de la demande*.

À cause de la complexité des relations entre les éléments macro-économiques, il est souvent très difficile, voire impossible, d'atteindre simultanément des objectifs quant aux niveaux et à la stabilité de chacun

d'entre eux. Une croissance très marquée de la production, qui exerce de trop fortes pressions sur les ressources humaines, matérielles et financières, par exemple, peut mener à une hausse de l'inflation et à des taux d'intérêt qui finiront par compromettre la croissance continue de la productivité et de l'emploi. Une période prolongée de chômage peut être liée à un faible niveau de l'investissement, et donc à une réduction persistante de notre capacité de produire et de nos niveaux de revenu réel. Des avantages à long terme peuvent comporter des coûts à court terme, et vice versa. Tous ces compromis affectent directement le bien-être de divers groupes au sein de la société, de sorte que la recherche d'un juste équilibre, au moyen d'une politique de gestion de la demande, soulève des questions complexes et controversées.

Lors de l'étude de la question de la gestion de la demande et des choix qu'elle implique, nous avons fait face à un dilemme quant à l'importance que nous devons y accorder. Pendant la plus grande partie de l'après-guerre, le Canada, comme la plupart des autres économies développées du monde occidental, a atteint un niveau d'emploi relativement élevé. Cependant, la tendance à la hausse du taux d'inflation n'a pas cessé de causer de l'inquiétude. Au cours de cette période, les progrès de l'analyse économique ont souvent porté sur l'inflation et ont permis de mieux cerner les limites de la politique de gestion de la demande, comme moyen de stabiliser l'économie et de réduire le chômage. D'autres progrès ont permis de mieux saisir la nature du chômage et portent à conclure qu'une part importante du chômage peut être considérée comme un phénomène normal relevant de « frictions » associées à l'entrée des travailleurs dans la population active ou à leurs déplacements d'un emploi à un autre.

L'évolution de l'économie canadienne, depuis 1982, a cependant prouvé que le chômage peut atteindre des niveaux bien supérieurs à ceux que l'on pourrait considérer comme « normaux », et qu'il peut encore constituer l'un des graves problèmes – le plus grave, à l'heure actuelle – de notre économie. Les taux de chômage observés depuis 1982 – supérieurs à 11 pour cent dans l'ensemble et de l'ordre de 20 pour cent pour les jeunes de 15 à 19 ans – et le chômage prolongé, auxquels ont été acculés plusieurs travailleurs plus âgés, sont le résultat d'un échec : nous n'avons pas réussi à donner à tous un niveau raisonnable de bien-être économique et social et à utiliser pleinement et adéquatement nos ressources. La perspective de voir la situation ne s'améliorer que lentement nous inquiète au plus haut point, non seulement à cause de la souffrance immédiate et du gaspillage de ressources qu'elle implique, mais aussi parce qu'un chômage prolongé peut saper le moral et le potentiel de ses victimes, y compris de celles qui arrivent, ou devraient arriver, à l'étape critique d'une première expérience de travail.

C'est pourquoi la recherche de moyens qui permettent de réduire sensiblement et de façon durable le chômage est un objectif prioritaire de la Commission. Notre mandat nous impose toutefois de nous orienter vers le plus long terme. Nous croyons que le chômage élevé, qui sévit actuellement, est en grande partie de nature conjoncturelle, bien qu'il mettra vraisemblablement quelques années à se résorber. Lorsque, à la fin de ce chapitre, nous proposons certaines politiques, nous insistons sur la nécessité de recourir à une politique de gestion de la demande, pour atténuer le problème à court terme,

mais non moins important, du chômage conjoncturel qui sévit actuellement au Canada. Nous accordons aussi beaucoup d'importance à l'expérience vécue ainsi qu'aux progrès effectués en matière d'analyse économique, pendant la période d'après-guerre. De l'une et des autres, on peut tirer des leçons pour le long terme sur le niveau de chômage possible, en moyenne, grâce à une politique de gestion de la demande. En raison de la perspective à long terme de la Commission, la question des moyens dont on peut disposer, pour réduire la composante non conjoncturelle du chômage, a autant d'importance, sinon plus, que celle des moyens de traiter la composante conjoncturelle.

Afin de fournir un cadre à notre analyse de la gestion de la demande, la première partie de ce chapitre présente certains concepts fondamentaux de l'analyse macro-économique. Pour compléter cette partie, nous avons ajouté quelques sections traitant de méthodes récentes d'analyse du chômage, ainsi que d'expériences récentes relatives à l'inflation et aux orientations des politiques qui y sont reliées. Nous procédons ensuite à deux analyses spécifiques, qui sont essentielles à la compréhension des choix économiques qui s'offrent à nous : les conséquences d'une ouverture de l'économie canadienne aux échanges commerciaux et aux mouvements de capitaux, et les restrictions qu'impose la taille des déficits budgétaires et de la dette publique aux politiques gouvernementales. Après avoir revu ce cadre analytique, nous en étudions les conséquences sur la politique monétaire et fiscale au Canada. Nous y abordons les questions suivantes :

- l'opportunité et la possibilité de recourir à des contrôles des changes, à des mesures fiscales ou à d'autres mesures, afin d'isoler les taux d'intérêt canadiens des mouvements internationaux de taux d'intérêt;
- l'opportunité et la possibilité d'aller plus loin dans l'élaboration de diverses formes d'ajustement à l'inflation;
- les questions de politiques monétaire et fiscale que soulève le caractère fédéral et régional du Canada.

Notre analyse tente de déterminer comment des politiques de revenus pourraient améliorer la performance économique. Nous étudions également les changements structurels qui interviennent dans la fixation des prix et des salaires et qui sont susceptibles d'améliorer le rendement macro-économique et, notamment, de réduire le taux « normal » de chômage, tout en évitant un retour de l'inflation. Enfin, nous proposons une orientation comportant des mesures monétaires et fiscales ainsi que des politiques de revenus, en vue d'accélérer la réduction du chômage, tout en évitant un retour de l'inflation.

Nos choix macro-économiques : un cadre d'analyse

Certains aspects de l'analyse macro-économique – notamment les relations entre la monnaie, l'inflation, les taux de change et les taux d'intérêt – sont analysés depuis des siècles; l'analyse de la conjoncture possède également une longue histoire. Cependant, l'analyse macro-économique moderne, notamment celle qui porte sur le rôle de la gestion de la demande dans la stabilisa-

tion de l'économie, ne remonte qu'à la publication en 1936 de *La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* par John Maynard Keynes¹.

On peut, par une présentation très simplifiée des principales idées et de la terminologie de l'analyse macro-économique depuis Keynes, définir les grandes lignes des questions et des diverses options qui, selon notre compréhension actuelle des choses, s'offrent à nous. Notre présentation prend la forme d'un rappel historique, afin d'en souligner le caractère abrégé et de mettre en relief les principes généraux dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques.

Le développement de la macro-économie

Le nom le plus connu en macro-économie est sans contredit celui de John Maynard Keynes. Pendant plusieurs décennies, la plupart des travaux théoriques dans ce domaine ont exposé, complété ou réagi à *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) et à ses autres ouvrages. Cela ne signifie pas que Keynes ait créé la macro-économie. Plusieurs concepts fondamentaux l'ont précédé. C'est le cas, par exemple, de la demande globale, qui désigne la totalité des dépenses en biens et services finals². Dans une économie nationale, la demande globale correspond en gros à la somme des dépenses effectuées par les consommateurs pour les biens et les services, par les entreprises pour augmenter leur capacité de production ou accroître leurs stocks, par les administrations publiques pour les biens et services qu'elles fournissent, et par les acheteurs étrangers pour les exportations de l'économie en question. La contrepartie de la demande globale est l'offre globale, c'est-à-dire la somme des biens et services finals qui seront fournis pour toutes les fins déjà mentionnées, à un niveau de prix moyen donné. La demande globale nominale, c'est-à-dire calculée en fonction des prix en vigueur à un moment particulier, est déterminée par plusieurs facteurs, dont le niveau de la masse monétaire (qui répond aux impératifs de la politique monétaire) et les niveaux de recettes et de dépenses gouvernementales (qui relèvent de la politique fiscale). Pour tout niveau donné de la demande globale nominale, la demande globale réelle variera inversement au niveau des prix : plus le niveau de prix sera élevé, plus la demande réelle sera basse, et vice versa.

Les analystes n'ont pas tardé à formuler d'importantes observations au sujet de l'interdépendance des dépenses (demande globale), des prix, du revenu et de l'emploi. On en vint assez tôt, par exemple, à parler de l'effet multiplicateur, un concept selon lequel l'augmentation initiale d'une dépense finira par produire un multiple quelconque de cette augmentation, parce que le revenu auquel elle a donné lieu sera dépensé de nouveau. Les analystes ont aussi supposé qu'à court terme les prix des biens et des services ne varieraient pas beaucoup au gré de la production, en autant que celle-ci se maintienne en-deçà du niveau correspondant au plein emploi de la population active. Si la demande dépassait ce niveau, croyait-on, les prix commenceraient à augmenter.

La demande globale et l'offre globale déterminent, ensemble, les niveaux de production, d'emploi et de prix, à court terme. Par conséquent, les politiques monétaire et fiscale (et d'autres facteurs influant sur la demande, tels que la demande pour les exportations et les montants que les particuliers désirent épargner) affecteront ces niveaux. Donc, en principe, les politiques monétaire et fiscale peuvent, en influant sur la demande globale, mener l'économie vers le niveau de production correspondant au plein emploi et à la stabilité des prix.

À la suite de la crise économique aiguë des années 1930, les économistes en vinrent à penser que, en l'absence d'une action des autorités publiques, la demande globale pourrait ne pas atteindre le niveau correspondant à la pleine utilisation des ressources d'une économie. Ils en conclurent qu'il y avait place pour une politique de gestion de la demande, c'est-à-dire pour une politique ayant pour objet de maintenir la demande globale à un niveau suffisamment élevé pour assurer une situation relative de plein emploi.

Si cette théorie fut généralement bien accueillie au cours des années 1940 et 1950, ce fut, non seulement à cause de la grande crise économique qui apparut, lorsque la demande globale se maintint de façon prolongée à un niveau bien inférieur à celui de l'offre globale, mais aussi à cause de la Seconde Guerre mondiale, qui démontra que les gouvernements pouvaient jouer un rôle très efficace en stimulant la demande globale et en réduisant ainsi le chômage.

Dès le milieu des années 1940, les économistes durent admettre que ce cadre analytique n'était valide qu'à très court terme. On se rendit compte qu'à long terme les investissements augmenteraient la capacité productive de l'économie. De plus, l'accumulation de la richesse au moyen de l'épargne, telle que l'épargne placée dans des obligations émises pour financer les déficits des gouvernements, pouvait inciter les particuliers à canaliser une proportion accrue de revenu additionnel, non pas vers d'autres épargnes, mais vers la consommation, augmentant ainsi la demande globale au sein de l'économie. Il devenait évident qu'une théorie plus complexe était requise, une théorie qui permettrait d'analyser les problèmes de croissance économique à long terme. Depuis les années 1940, cette théorie de la croissance n'a pas cessé de se développer, mais on n'a pas complètement réussi à l'intégrer à la théorie des fluctuations conjoncturelles à court terme.

L'inflation rampante des années 1950 et un examen plus approfondi des données historiques obligèrent les économistes à conclure que l'idée d'une démarcation très nette entre des niveaux inflationnistes et non inflationnistes de la demande n'avait pas d'utilité, même en tant qu'image simplifiée de la réalité. En vérité, les prix et les salaires commençaient à croître avant que l'économie ne fonctionne « à toute vapeur », c'est-à-dire avant que le taux de chômage ne tombe au niveau qui, selon l'opinion générale, correspondait à la notion plutôt vague de plein emploi.

Au point de vue analytique, cette nouvelle perspective donna lieu à la courbe dite de Phillips, conçue par A.W. Phillips, professeur à la *London School of Economics*, à qui l'on doit une analyse exhaustive du comportement des salaires en Grande-Bretagne. La courbe de Phillips décrit une relation entre l'inflation, telle qu'on peut la mesurer par le *taux de variation* des prix

et des salaires (et non pas seulement par *le niveau* des prix et des salaires), et le niveau de chômage ou quelque autre mesure de l'activité économique. Phillips a découvert que la relation entre les deux phénomènes était inversement proportionnelle : si le chômage baisse au point que l'économie fonctionne presque à pleine capacité, les pressions à la hausse sur les coûts et les prix augmentent, et vice versa.

Cette façon de concevoir la gestion de la demande impliquait que le problème de l'élaboration d'une politique était plus complexe qu'on ne l'avait d'abord cru. Une politique de gestion de la demande pourrait déplacer l'économie le long de la courbe de Phillips et provoquer une baisse de chômage au prix d'une inflation plus forte, ou une baisse de l'inflation au prix d'un chômage plus élevé. Mais rien ne permettait de croire qu'une telle politique pourrait déplacer la position de la courbe proprement dite, c'est-à-dire améliorer les termes du compromis. Des calculs empiriques de courbes de Phillips pour des pays particuliers incitaient à croire que, dans la plupart des pays, l'inflation faisait son apparition, de fait, à des niveaux de chômage supérieurs aux notions de plein emploi ayant eu cours pendant les années 1950 (au Canada, le plein emploi correspondait à un taux de chômage de trois à quatre pour cent). Comme on pouvait s'y attendre, cette découverte mena à la recherche de mesures pouvant entraîner un déplacement de la courbe, mesures qui pouvaient prendre la forme de contrôles des prix, de contrôles des salaires, et d'autres mesures plus volontaires de « politiques des revenus ». Tout portait à croire que les termes du compromis entre l'inflation et le chômage pourraient être améliorés en augmentant l'efficacité du marché du travail, par exemple, en réduisant les pénuries régionales ou sectorielles de main-d'œuvre qui créent des pressions à la hausse sur les salaires, avant que l'économie, dans son ensemble, n'ait atteint le plein emploi.

Dès le début des années 1960, grâce à l'informatique et aux progrès de l'analyse statistique, on parvint à mettre au point un nombre grandissant de modèles économétriques. Ces modèles avaient pour objet de fournir des représentations quantitatives raisonnablement précises de l'économie et de son fonctionnement. En plus de s'avérer utiles à la prévision économique, ils constituaient une base pour estimer l'effet de certaines variations des politiques monétaire et fiscale sur la demande globale, l'emploi et l'inflation. Ces progrès laissaient entrevoir la possibilité d'effectuer, par des modifications judicieuses (et peut-être fréquentes) des politiques monétaire et fiscale, des « ajustements précis » de l'économie, et d'atteindre ainsi le meilleur point d'équilibre possible entre le chômage et l'inflation sur la courbe de Phillips.

Pendant, il fallut se rendre compte également que les mesures monétaires et fiscales ne tendaient à influencer sur l'économie qu'après certains délais, et que des erreurs importantes pouvaient se glisser, presque inévitablement d'ailleurs, dans les prévisions économiques. C'est pourquoi, la plupart des responsables et des analystes des politiques n'ont jamais cru très sérieusement, ou du moins n'ont pas cru longtemps, que l'on pouvait maintenir l'économie à l'intérieur d'une fourchette très étroite, sur la courbe de Phillips. En réalité, l'évolution économique est assujettie à un tel degré d'incertitude que bon nombre d'économistes en vinrent à adopter la thèse de Milton Friedman, de l'Université de Chicago, qui affirme que les gouverne-

ments ne peuvent rien faire d'autre pour stabiliser l'économie que de permettre à la masse monétaire de croître à un rythme constant. Cette thèse allait à l'encontre de la théorie fort répandue, selon laquelle la politique monétaire pouvait, par des variations de la quantité de crédit disponible, contribuer à la stabilisation de la demande. La thèse de Friedman reposait, en partie du moins, sur une conviction de plus en plus profonde que les effets de la politique monétaire sur l'économie ne tendaient à apparaître qu'après des délais particulièrement longs — et d'ailleurs variables — rendant ainsi extrêmement difficile la mise en œuvre d'une telle politique³.

Certains économistes, poussant cette idée un peu plus loin, recommandèrent l'adoption d'une politique fiscale où les dépenses seraient maintenues à des niveaux relativement constants (à l'exception des dépenses reliées à des programmes tels que l'assurance-chômage, qui varient automatiquement en fonction de la conjoncture) et les taux d'impôts à des niveaux permettant d'équilibrer le budget ou de produire un surplus ou un déficit correspondant à un objectif précis. Cette orientation implique que l'on accepte les fluctuations des recettes ou du déficit résultant de fluctuations du niveau de l'activité économique. De telles politiques aboutiraient à une stabilisation fiscale automatique : le montant des impôts perçus et celui des prestations d'assurance-chômage varieraient dans les proportions requises pour atténuer les fluctuations de l'économie. En période de croissance lente, par exemple, les charges fiscales diminueraient et les versements de prestations d'assurance-chômage augmenteraient, afin d'amortir la baisse de la demande globale, de la production et de l'emploi.

Au cours des années 1960, certains économistes é mirent l'hypothèse que les variations de la masse monétaire par la banque centrale pourraient avoir un effet sur la demande nominale plus grand que la majorité des économistes ne l'avaient estimé au cours des deux décennies précédentes, et que les mesures fiscales pourraient avoir des effets un peu plus faibles qu'on ne l'avait jusqu'à supposé. La relation directe entre la monnaie et les prix (ou la croissance de la masse monétaire et l'inflation) à long terme, que plusieurs économistes de la période prékeynésienne avaient admise, fut portée plus éloquemment à l'attention de l'opinion publique — et cela, grâce notamment au D^r Friedman, chef de file de la nouvelle école de pensée qui reçut le nom de « monétarisme ». Ces économistes accordèrent également une importance plus grande à l'hypothèse selon laquelle le mode de financement de la politique fiscale en modifiait l'incidence. La variation du déficit budgétaire résultant d'une politique fiscale donnée pouvait être partiellement financée par une variation de la masse monétaire (la vente d'au moins une partie de la dette publique à la banque centrale), ou elle pouvait être entièrement financée par la vente de l'endettement au public. Le recours à cette dernière méthode exercerait des pressions sur les taux d'intérêt, « évincerait » les dépenses du secteur privé et annulerait ainsi en partie l'effet de la mesure sur la demande nominale.

En 1968, un exposé du D^r Friedman et un article de Edmund Phelps firent progresser l'analyse économique des politiques de stabilisation et d'inflation. Ces deux économistes expliquèrent que la notion d'un compromis stable entre l'inflation et le chômage faisait abstraction d'une réalité fondamentale, à

savoir que si l'inflation dure un certain temps, les gens en viennent à prendre pour acquis qu'elle se maintiendra, et ajustent leur comportement économique en conséquence. Si le taux d'accroissement des salaires commence à augmenter, alors que le chômage diminue en-deçà d'un certain niveau, et qu'il y a contraction des marchés du travail, ce ne peut être que parce que les travailleurs sont à même d'obtenir des salaires *réels* plus élevés⁴. Mais, une fois que l'augmentation du taux de salaire se répercute sur les coûts, la hausse des prix s'accélère, de sorte que les travailleurs n'obtiennent pas en fait l'augmentation de salaire *réel* anticipée. Si la contraction des marchés du travail se maintient, les taux de salaire nominaux exigés et obtenus augmenteront à nouveau pour compenser le taux plus élevé de croissance des prix. Bref, la spirale de l'inflation persistera tant qu'il y aura contraction des marchés du travail.

La courbe à court terme de Phillips peut donner l'impression qu'il existe un compromis entre l'inflation et le chômage. Mais il est très important de reconnaître que la position de cette courbe n'est fixe que pour le taux d'inflation correspondant à l'*anticipation* de la plupart des agents économiques. Si la politique de gestion de la demande tente d'exploiter ce compromis apparent à court terme en essayant d'abaisser le chômage sous le taux de chômage soi-disant normal pour une période moindrement prolongée, le taux réel et anticipé d'inflation augmentera progressivement. Au fur et à mesure que le taux d'inflation anticipé augmentera, ce qui se produira si le chômage tombe suffisamment pour accroître les pressions à la hausse, la courbe à court terme de Phillips et le taux réel d'inflation tendront à se déplacer vers le haut. L'argument vaut également en sens inverse : si le chômage est suffisamment élevé, l'inflation réelle tombera sous le taux anticipé du moment, puis les taux réel et anticipé continueront par la suite de baisser.

Plus la période de temps prise en considération est longue, plus la courbe du compromis est abrupte. À la limite, il n'y a pas de compromis entre les niveaux soutenables de chômage et le taux d'inflation⁵. À ce principe selon lequel il n'y a pas, dans une perspective à long terme, de compromis entre l'inflation et le chômage, se rattache l'idée d'un taux de chômage critique qui, généralement, tend à prévaloir à long terme. On a eu recours à divers noms pour désigner ce taux de chômage critique : taux naturel, taux normal, ou taux de plein emploi—ou, de façon plus neutre, le « taux de chômage à inflation stationnaire » (TCIS). Lorsque le chômage dépasse ce taux, l'inflation tend à diminuer de façon continue. Lorsque le chômage est inférieur à ce taux, l'inflation tend à augmenter de façon continue⁶.

Une situation où le taux de chômage est supérieur ou inférieur au TCIS est intrinsèquement instable (puisqu'elle implique un changement continu du rythme de l'inflation) et ne peut se maintenir indéfiniment. En principe, si le niveau de chômage correspond au TCIS, l'inflation tendra à demeurer au taux alors en vigueur. En d'autres termes, le TCIS correspond à un état stable, ou à un état « d'équilibre » de l'économie. Le niveau du TCIS dépend de la structure des marchés du travail et, à certains égards, d'autres aspects institutionnels de l'économie. Les facteurs qui permettent une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de différents types de main-d'œuvre (par exemple, une bonne information au sujet des emplois disponibles, une forte mobilité de la main-

d'œuvre, et des incitations à accepter les emplois disponibles) favorisent également une situation où le taux de chômage peut être assez bas, sans qu'il y ait de pressions inflationnistes. En d'autres termes, ils tendent à réduire le TCIS. Les facteurs qui donnent lieu à une inadéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre (par exemple, la dispersion géographique, les fluctuations de la demande pour différents types de main-d'œuvre et les changements relatifs à la composition de la main-d'œuvre) tendent à accroître le TCIS. Pour l'économie canadienne, on estime que le TCIS se situe actuellement à l'intérieur d'une fourchette variant entre 6,5 et huit pour cent. (On croit généralement que ce taux a été de l'ordre de quatre à cinq pour cent entre le milieu des années 1950 et le milieu des années 1960, et qu'il a augmenté à son niveau actuel vers le milieu des années 1970).

Le TCIS est un concept très important et nous nous y reporterons à plusieurs reprises dans ce chapitre. Le principe selon lequel il n'y a pas, dans une perspective à long terme, de compromis entre l'inflation et le chômage implique que le TCIS assigne au niveau de chômage une limite plus basse que n'en peut maintenir de façon durable une politique expansionniste de gestion de la demande. La gestion de la demande peut toujours conserver un rôle potentiel important, qui consiste, de façon générale, à stabiliser l'économie aux alentours du TCIS. Mais l'idée qu'une politique de gestion de la demande puisse conduire à des taux de chômage encore plus bas, à la condition que la société soit disposée à tolérer des taux d'inflation plus élevés *mais stables*, s'est dissipée, au fur et à mesure que se répandait la thèse voulant qu'il n'y ait pas à long terme de compromis entre le chômage et l'inflation. Un autre corollaire important est que le meilleur moyen d'arriver à des taux de chômage moyens plus bas à long terme consiste à abaisser le TCIS au moyen de politiques complémentaires des politiques de gestion de la demande. La cinquième partie de ce Rapport examine certaines politiques structurelles, y compris une réforme du régime d'assurance-chômage et d'autres mesures de sécurité sociale qui pourraient permettre une réduction du TCIS.

Même si le principe selon lequel il n'y a pas, à long terme, de compromis entre le chômage et l'inflation faisait l'objet d'un accord général, il n'en restait pas moins qu'un compromis existait à court terme. Mais il ne s'agissait plus de la notion, représentée par la courbe de Phillips, d'un compromis entre des réductions durables du chômage et un taux permanent d'inflation. Il apparaissait maintenant que le compromis mettait en cause des périodes *temporaires* de chômage au-dessus ou au-dessous du TCIS et des augmentations ou des diminutions du taux permanent d'inflation.

La thèse selon laquelle il n'y a pas de compromis à long terme entre l'inflation et le chômage s'accorde avec l'une des hypothèses avancées par l'école monétariste, à savoir qu'une augmentation du taux de croissance de la masse monétaire, au-delà de ce que requiert l'accroissement soutenable de la production réelle, n'aura éventuellement pour seule conséquence qu'une hausse des prix, et non pas une expansion de la production et de l'emploi. Cette proposition fait aujourd'hui l'objet d'un accord assez généralisé, bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité. La thèse des monétaristes constitue un retour à la vision classique de l'économie, vision selon laquelle la monnaie est essentiellement neutre, en ce sens qu'elle n'a aucune influence réelle à long terme.

L'idée qu'il n'y a pas de compromis à long terme fut mise de l'avant au cours de la deuxième moitié des années 1960, peu après que l'inflation eut atteint un niveau plus élevé que celui que pouvait justifier le taux de chômage d'alors, selon l'hypothèse d'une courbe de Phillips « immobile ». En peu de temps, les économistes se mirent à analyser des courbes de Phillips « élargies » ou « augmentées », où le taux courant d'augmentation des salaires était relié non seulement au taux de chômage, mais aussi à un indice quelconque du taux d'inflation *anticipé* (ou à une combinaison quelconque du taux anticipé d'inflation et d'un facteur de « rattrapage » pour l'inflation passée qui n'avait pas été anticipée). On se rendit vite compte que les attentes au sujet du taux futur de l'inflation influençaient les ententes salariales, ce qui confirmait l'hypothèse selon laquelle il n'y avait pas, ou à peu près pas, de compromis entre l'inflation et le chômage, à long terme.

La notion d'« anticipation inflationniste » est importante, non seulement pour l'analyse de l'inflation actuelle et de la relation inflation-chômage, mais aussi pour l'interprétation des taux d'intérêt et l'analyse de leur incidence économique⁷. Lorsque les gens parlent simplement du « taux d'intérêt », ils désignent habituellement le taux d'intérêt *nominal*, qui est le ratio du flux de revenu monétaire que reçoit le propriétaire d'un actif – un dépôt d'épargne ou une obligation – et de la valeur monétaire de l'actif en question. Le taux d'intérêt réel est le taux d'intérêt nominal ajusté pour tenir compte des effets de réduction que l'inflation exerce sur le pouvoir d'achat réel de l'actif en question. Si un dépôt bancaire de 100 dollars rapporte dix dollars à son propriétaire, son taux d'intérêt nominal est de dix pour cent. Si le taux d'inflation est de six pour cent par année, de sorte que le pouvoir d'achat du dépôt au cours d'une année tombe de 100 dollars à 94 dollars (approximativement), le taux d'intérêt réel du dépôt est de quatre pour cent (approximativement). La « prime à l'inflation » doit être épargnée, si l'on veut maintenir la valeur réelle. Bref, le taux d'intérêt réel est égal au taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation.

Les décisions d'épargner, d'investir, d'emprunter ou de prêter sont plus susceptibles d'être influencées par les taux d'intérêt réels que par les taux nominaux. Par exemple, si l'inflation se maintient à un taux de 20 pour cent, un investisseur aura besoin d'un taux d'intérêt nominal de 20 pour cent pour atteindre le seuil de rentabilité de son placement en termes réels (avant impôts), puisque l'intérêt lui sera versé dans une monnaie valant 20 pour cent de moins que la valeur de la monnaie empruntée. Dans de telles circonstances, on considérera peu élevé un taux d'intérêt nominal de 22 pour cent⁸ (sur des dépôts bancaires par exemple), tandis que l'on considérera élevés des taux d'intérêt nominaux de 10 pour cent, dans une conjoncture où l'inflation se maintient à 4 pour cent.

On appelle parfois taux d'intérêt réels actuels ou *ex post* des taux d'intérêt réels qui ont été calculés en soustrayant des taux d'intérêt nominaux, les taux d'inflation actuels. Mais les décisions d'investir, d'épargner, d'emprunter ou de prêter sont intrinsèquement orientées vers l'avenir, de sorte que le taux d'intérêt réel qui les influence est le taux anticipé ou *ex ante*, c'est-à-dire le taux nominal rajusté pour tenir compte de l'inflation anticipée. Les taux

d'inflation anticipés sont donc un déterminant important des taux d'intérêt nominaux.

Une autre cause de l'inflation passa au premier plan au cours des années 1970. En 1973, l'économie mondiale encaissa un dur choc (en même temps qu'elle se vit brusquement rappeler sa vulnérabilité) de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui quadrupla les prix internationaux du pétrole. Cet événement mit soudainement en relief le fait que l'inflation ne résulte pas uniquement de la relation entre la demande globale, l'emploi et les salaires. Des « chocs » importants reliés à l'offre peuvent aggraver à la fois le chômage et l'inflation⁹. Néanmoins, une fois que l'on a éliminé l'effet de ces chocs, la courbe de Phillips, telle qu'on peut l'adapter pour tenir compte des attentes relatives à l'inflation, fournit encore un cadre satisfaisant pour l'analyse de l'inflation que les pays développés de l'Occident ont connue depuis 1973.

Au début des années 1970, les économistes poussèrent plus loin leur analyse des effets que l'anticipation exerce sur le comportement des divers agents économiques. En partie parce que cela semblait commode du point de vue analytique, on avait pris l'habitude de présupposer que les attentes étaient déterminées par des expériences liées à un passé récent et qu'elles étaient donc postérieures à l'expérience vécue. Selon cette théorie où l'anticipation est « susceptible d'adaptation », l'adoption d'une politique expansionniste devait provoquer l'enchaînement suivant. Si l'économie se situait au TCIS, les mesures de stimulation provoqueraient, après un certain délai, une baisse du chômage. La baisse du chômage entraînerait, après un autre délai, une augmentation de l'inflation. L'augmentation de l'inflation réelle serait suivie d'un accroissement du taux d'inflation anticipé. Les hausses de prix et de coûts consécutives à l'augmentation de l'inflation anticipée causeraient d'autres augmentations du rythme de l'inflation réelle, et ainsi se poursuivrait la spirale. Comme nous l'avons noté plus haut, il semblait, selon ce point de vue, que l'inflation dissiperait éventuellement toute expansion réelle de la production et de l'emploi initialement provoquée par des mesures expansionnistes. L'économie retomberait (peut-être selon un cheminement fluctuant) au niveau de chômage « pré-expansion », mais à un niveau de prix ou à un taux d'inflation supérieur.

À l'opposé, la nouvelle théorie de l'anticipation suppose que les individus et les entreprises fondent leur anticipation sur une « analyse rationnelle » des effets futurs des politiques gouvernementales et des autres circonstances. Il se peut que les agents économiques prévoient l'effet inflationniste ultime de toute mesure expansionniste. Cette anticipation des événements les amène à donner immédiatement une nouvelle poussée à l'inflation en exigeant une hausse des prix, des salaires et des taux d'intérêt nominaux, afin d'éviter d'être pris de court. Certaines mesures peuvent donc avoir un effet contraire à celui qui est recherché. Par exemple, une tentative par la banque centrale d'augmenter la masse monétaire, afin de réduire les taux d'intérêt, peut avoir l'effet contraire, si les investisseurs ne sont disposés à prêter qu'à des taux d'intérêt nominaux accrus, parce qu'ils s'attendent à ce que la politique monétaire entraîne un accroissement des taux d'inflation futurs, grugeant ainsi la valeur de leur capital.

Combinés à des prix et des salaires très flexibles, des comportements reposant sur l'anticipation rationnelle peuvent dissiper, presque dès le départ, tout élan expansionniste réel de mesures macro-économiques. Les comportements d'anticipation ont cependant un envers qui justifie un certain optimisme au sujet de l'effet de la politique anti-inflationniste. Si l'on pouvait convaincre les agents économiques que les autorités publiques sont fermement décidées à réduire l'inflation, la réalisation de cet objectif pourrait exiger une baisse moins forte du taux de croissance économique et une hausse du chômage moins marquée que celles que l'on observerait, si les attentes ne s'ajustaient qu'aux changements des conditions économiques réelles. Les comportements pourraient devenir moins inflationnistes dès le changement de politique. Idéalement, une décision des responsables des politiques de réprimer les pressions inflationnistes, en réduisant le niveau nominal de la demande globale, entraînerait rapidement une réduction du taux d'accroissement des prix et des salaires, qui suffirait à empêcher toute baisse du niveau de la demande globale *réelle* et, par conséquent, toute augmentation importante du chômage.

Cette description ne rend pas justice à la subtilité et à la complexité de l'école dite de l'« anticipation rationnelle » ou « néo-classique ». La théorie des attentes rationnelles incite à conclure que la gestion de la demande n'exerce aucun effet sur des variables réelles, telles que la production et l'emploi. Et pourtant, la plupart des responsables des politiques conviendraient que cette conclusion va au-delà de ce qui se passe dans la réalité. Depuis la guerre, aucun pays n'est parvenu à réduire une inflation bien enracinée en adoptant une politique anti-inflationniste de gestion de la demande, sans subir une récession, quelle que fût la fermeté avec laquelle les autorités monétaires s'engageaient à réduire la croissance de la masse monétaire. Néanmoins, l'analyse de l'anticipation rationnelle nous rappelle au moins une vérité de sens commun : les attentes ont une influence critique sur le comportement économique. Il n'est pas prudent de présupposer que les attentes des gens se forment mécaniquement et rétrospectivement. Les agents économiques tendent fort probablement à réagir directement aux politiques et à agir selon l'idée qu'ils se font des conséquences à long terme des mesures mises en vigueur.

Un dernier développement analytique de la dernière décennie concerne l'approfondissement des motifs expliquant l'ajustement relativement lent des taux d'augmentation des salaires. Trois causes peuvent expliquer ce phénomène : plusieurs conventions collectives ont une durée de deux à trois ans; plusieurs conventions collectives donnent lieu à des chevauchements (elles expirent à des dates différentes); l'anticipation inflationniste tend généralement à se former, après un certain délai par rapport aux expériences vécues. Par ailleurs, la lenteur de l'ajustement des salaires aide à comprendre pourquoi l'accélération ou le ralentissement de la croissance de la demande nominale, suite à l'adoption d'une politique inflationniste ou déflationniste, se traduisent initialement par une variation de la croissance réelle et du chômage. Ce n'est qu'après un délai prolongé que la variation de la demande nominale se traduit principalement par une variation de l'inflation, le chômage et la production reprenant leur niveau tendanciel.

Les économistes contemporains et les divergences d'opinion

La plupart des économistes utilisent encore aujourd'hui une version amplifiée du cadre analytique émanant de l'œuvre théorique de Keynes. Ils croient que la politique monétaire et, du moins à court terme, la politique fiscale, peuvent influencer sur la demande globale nominale, et que des variations de la demande nominale ont au moins des effets à court terme sur la demande réelle, la production et le chômage. Ils estiment que les mesures généralement désignées sous le vocable de politiques keynésiennes ont grandement contribué à rendre les fluctuations économiques beaucoup moins pénibles dans l'après-guerre qu'elles ne l'étaient durant les cent ans qui l'ont précédée. Enfin, plusieurs d'entre eux continuent de croire que les fléchissements intermittents et prononcés de la demande totale, que le fonctionnement des forces « normales » du marché ne peuvent rapidement résoudre – c'est là le problème keynésien essentiel – demeurent un danger permanent et justifient le recours à une politique monétaire et fiscale agissante.

Aujourd'hui, cependant, les économistes insistent généralement davantage sur les effets à court terme et à long terme sur les prix, que ne le faisaient les premiers analystes keynésiens. De plus, la majorité d'entre eux souscrivent à la thèse selon laquelle il n'y a pas, ou à peu près pas, de possibilités de recourir à une politique expansionniste de la demande pour parvenir à des réductions durables du chômage sous le TCIS, et ils sont disposés à tolérer l'inflation résultant d'une telle politique. Bien qu'ils ne croient pas que le travail en vue d'établir un cadre analytique satisfaisant soit achevé, ils ont parfois la nostalgie de cette belle époque, où il ne paraissait pas nécessaire que l'analyse économique dût se préoccuper d'un élément aussi humain et variable que l'anticipation¹⁰, où la capacité de la profession de prévoir l'avenir économique était mieux reconnue, et où les conseils que les économistes pouvaient donner au gouvernement tendaient à être plus facilement acceptables.

Ces propositions générales semblent rallier une proportion suffisante d'économistes, pour qu'on les considère comme le courant de pensée dominant. Mais on aurait tort de croire qu'à ce courant de pensée correspond un consensus sur un grand nombre de questions. Par exemple, la question de savoir s'il convenait pour le Canada, les États-Unis, et la plupart des autres pays occidentaux de resserrer fermement leurs politiques monétaires, en 1979 et dans les années qui suivirent, en vue de juguler l'inflation occasionnée, entre autres, par le second choc pétrolier, continue de faire l'objet d'une très grande controverse, laquelle revêt d'ailleurs une importance considérable pour l'avenir. Cette contraction subite de la croissance de la masse monétaire fut presque certainement la principale cause de la profonde récession qui a sévi à l'échelle mondiale, au cours de la période 1980–1982. La baisse de la production et la hausse dramatique du chômage qui s'ensuivirent eurent une influence déterminante sur la réduction des prix. Il semble que ce résultat ait eu pour effet de supprimer tous les doutes pouvant exister sur la capacité de la politique monétaire d'influer sur la demande globale et l'inflation. On n'en continue pas moins, cependant, de se demander si le remède n'était pas plus pénible que la maladie, si une application moins rigide de la politique

monétaire n'eut pas produit le même résultat et si d'autres mesures n'auraient pas permis de contrôler l'inflation avec des pertes moins grandes de production, de revenus et d'emplois.

Bien que la reprise économique ait été plutôt forte aux États-Unis, on ne peut en dire autant du Canada et de l'Europe occidentale. Les économistes ne s'entendent pas sur la capacité du Canada et de l'Europe de l'Ouest de s'affranchir entièrement de la récession dans un avenir rapproché (par exemple d'ici deux à quatre ans), et sur la possibilité d'une reprise qui pourrait se réaliser d'elle-même, sans l'aide d'une politique fiscale et monétaire plus expansionniste. Les opinions divergent également quant à la possibilité de maintenir, après la reprise, des taux de chômage proches du TCIS, sans provoquer de nouvelles flambées d'inflation.

Il n'y a pas de consensus non plus sur la question de savoir s'il convient de réduire davantage l'inflation (en allant par exemple jusqu'à un taux d'inflation nul), compte tenu des coûts économiques et sociaux qu'une telle décision comporterait. De même, aucun accord n'existe sur la question de savoir s'il conviendrait de combattre l'inflation, uniquement par une gestion non inflationniste de la demande (c'est-à-dire surtout au moyen de la politique monétaire) ou en combinant une telle politique à une forme quelconque de politique des revenus. Certains soutiennent qu'une politique provisoire des revenus diminuerait le surcroît de chômage qu'entraîne le processus de réduction de l'inflation. D'autres, moins nombreux, pensent qu'une politique permanente des revenus permettrait de maintenir en permanence des taux de chômage plus bas sans déclencher une autre spirale inflationniste, bref, qu'une telle politique abaisserait le TCIS. Enfin, il n'y a pas de consensus sur la question de savoir si la politique monétaire et fiscale doit être menée selon des règles fixes, relativement simples et publiquement définies, ou s'il est préférable d'adopter des mesures discrétionnaires qui conviennent le mieux à la conjoncture du moment.

Les désaccords entre les économistes sur ces questions résultent de différents jugements de valeur et de différentes conclusions sur des questions qui, en principe, sont des questions de fait. En ce qui concerne les jugements de valeur, les différences sont nombreuses et portent, par exemple, sur l'importance que chaque économiste accorde à la nécessité d'éviter une période prolongée de chômage élevé, ou à celle d'éviter la contrainte à la liberté individuelle qu'impliquerait une politique des revenus. Les divergences en ce qui concerne les calculs empiriques sont tout aussi grandes. Par exemple, les praticiens obtiennent des résultats très différents, lorsqu'ils calculent le montant et la durée du surcroît de chômage qu'entraînerait une réduction donnée de l'inflation. Il en va de même, lorsqu'ils essaient de déterminer les coûts, en termes de perte d'efficacité économique, que comportent l'inflation ou l'adoption d'une politique des revenus. À un autre niveau, on trouve des différences importantes quant aux jugements sur l'aptitude du secteur privé à se redresser de lui-même, c'est-à-dire quant à la probabilité que l'économie se maintienne assez proche du TCIS, si elle est laissée à elle-même. Ces différences, qui reflètent une très grande incertitude au sujet de l'efficacité de diverses solutions de rechange et de la nature des compromis auxquels elles donnent lieu, sont importantes parce que c'est sur

elles que reposent en définitive les difficultés auxquelles les Canadiens doivent faire face, s'ils veulent améliorer leur performance économique.

Avant de s'attaquer à ces questions, nous devons cependant examiner l'évolution de l'analyse dans un certain nombre de domaines particuliers : la nature du chômage et les raisons pour lesquelles le TCIS semble avoir sensiblement augmenté au cours des deux dernières décennies, l'adoption récente, mais passablement généralisée, par les pays industrialisés, de l'idée selon laquelle le contrôle de l'inflation est une condition préalable à la réalisation d'une bonne performance économique, les conséquences pour le Canada d'avoir une économie ouverte, dont les liens étroits avec le reste du monde s'expriment par des échanges importants et relativement libres de biens, de services et de capitaux, la question de savoir si les inquiétudes relatives à la taille du déficit du gouvernement devraient limiter le recours à la politique fiscale, pour réaliser des objectifs macro-économiques tels que la réduction du chômage.

Le niveau du chômage et l'évolution du taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS)

Une tendance-clé, qui a marqué l'après-guerre, a été la hausse des taux moyens de chômage. Les opinions des économistes en matière de chômage, de ses causes et de son importance, ont donc à leur tour évolué en profondeur. Cette section trace brièvement cette évolution des connaissances, et met l'accent sur le TCIS, le taux « normal » de chômage qui, comme nous l'avons vu, représente cette portion du chômage qui n'est pas directement reliée aux fluctuations de la demande.

En mettant l'accent sur le TCIS, les commissaires ne veulent pas minimiser l'importance des difficultés causées par la composante conjoncturelle du chômage. Cette composante nous inquiète profondément certes, surtout parce qu'elle a représenté une portion importante – probablement au moins un tiers – du chômage total en 1982. Toutefois, comme le chômage conjoncturel est relié aux fluctuations de la demande, nous l'examinons à part, plus loin dans ce chapitre.

Le taux de chômage est l'une des statistiques économiques les plus utilisées. L'importance qu'on accorde à cet indice traduit, dans une grande mesure, les préoccupations des dirigeants et du public à l'égard des difficultés que le chômage cause à ceux qui sont sans travail – et à leur famille – et, du point de vue économique, à l'égard des pertes de production qu'il représente.

Le degré des difficultés que l'on associe aux périodes de chômage est extrêmement difficile à mesurer, mais, pour beaucoup de travailleurs, il a clairement diminué depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce recul reflète un certain nombre de tendances importantes décrites plus en détail au chapitre 7. L'une d'elles, la plus importante peut-être, a été le relèvement très marqué de la proportion des familles canadiennes, dont plus d'un membre gagne un revenu. Au cours des années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, un travailleur au chômage était souvent la seule ou la principale source de revenu de la famille; mais cette situation est devenue beaucoup moins courante vers la fin des années 1960 et au cours des années 1970, à la

faveur d'une participation accrue au marché du travail des jeunes et, de façon très spectaculaire, des femmes mariées. Même lorsque le chômage a atteint des sommets en décembre 1982, près de 70 pour cent des familles, dont un ou plusieurs membres étaient au chômage, comptaient au moins une personne qui détenait un emploi. Dans plus de la moitié de ces familles, la personne au chômage n'était pas celle qui assurait la principale source de revenu. L'augmentation de la protection et des prestations de l'assurance-chômage (AC) et, dans une moindre mesure, des programmes provinciaux d'aide sociale, a aussi contribué à l'allègement des difficultés du chômage. De plus, le revenu et la richesse en termes réels ont augmenté de façon marquée, de sorte que beaucoup de familles peuvent maintenant supporter le coût de périodes de chômage plus facilement que par le passé.

Tout en faisant remarquer cette tendance à long terme vers la réduction des difficultés causées par le chômage, nous reconnaissons pleinement la gravité du problème du chômage actuel et des difficultés financières qu'il entraîne. Comme l'ont démontré plusieurs études, le fardeau du chômage n'est pas distribué également dans la société¹¹. Aussi, faisons-nous ces observations d'ordre général au sujet de la population en chômage dans son ensemble, en sachant parfaitement qu'elles ne s'appliquent pas dans tous les cas.

Compte tenu de la réduction générale des difficultés au cours des dernières décennies, certains analystes ont mis en doute la notion que le chômage est en grande partie involontaire. L'issue du débat qui s'en est suivi a bien confirmé qu'une ligne très fine distinguait le chômage volontaire du chômage involontaire. Selon Keynes, il y a chômage volontaire lorsqu'un emploi est disponible et que le travailleur n'est pas prêt à l'accepter au salaire offert; il y a chômage involontaire lorsque le travailleur est prêt à travailler au salaire en vigueur et qu'aucun emploi n'est disponible. Aujourd'hui, une distinction plus simple est faite dans le langage courant : il y a chômage volontaire lorsqu'un travailleur quitte son dernier emploi; tout autre cas est considéré comme involontaire.

Aucune des deux descriptions n'est assez précise pour expliquer certaines situations du marché du travail. Il se peut que les personnes à la recherche d'un emploi manquent de renseignements précis au sujet des emplois disponibles, des salaires et des conditions de travail, ce qui embrouille davantage la distinction entre chômage volontaire et chômage involontaire. Lorsqu'une personne refuse le premier emploi qui se présente, mais continue de chercher du travail, peut-on dire qu'elle est volontairement en chômage? Parallèlement, lorsqu'un travailleur entre dans une entreprise ou s'engage dans un secteur industriel ou un métier, connu pour être sujet à des mises à pied en réponse aux fluctuations de la demande, peut-on affirmer, lorsque ce travailleur est mis à pied, qu'il est involontairement en chômage? Le chômage est volontaire en ce sens que le travailleur connaissait le risque de mise à pied au moment où il acceptait l'emploi (en fait, le salaire reçu peut bien avoir reflété ce risque). Il est involontaire, toutefois, dans la mesure où le travailleur aurait préféré continuer de travailler, même à un salaire moindre.

Un long débat n'a pas produit de consensus sur des définitions acceptables du chômage volontaire et involontaire. Il a toutefois donné lieu à de nouvelles façons d'étudier le chômage. L'une de ces méthodes, apparue dans les années

1970, portait sur le « nouveau chômage », qui mettait l'accent sur l'importance du roulement de la main-d'œuvre sur le marché du travail. Ceux qui préconisaient cette méthode mettaient en doute la notion que le chômage consiste simplement en une pénurie d'emplois pour un groupe de chômeurs, en attendant une période d'expansion économique. Le problème, suggéraient-ils, au moins lorsque l'économie était au niveau du TCIS ou au-dessous de celui-ci, ne résidait pas dans une pénurie d'emplois, mais plutôt dans la brièveté de plusieurs périodes d'emploi, ce qui traduisait supposément une grande disponibilité d'emplois peu attirants et un certain degré d'expérimentation avec des types d'emploi différents. Cette situation, ont dit les analystes du roulement de la main-d'œuvre, caractérisait particulièrement les jeunes travailleurs et les femmes, c'est-à-dire les groupes, dont la participation au marché du travail progressait de façon marquée. Pour prouver ce qu'ils avançaient, les analystes relevaient les déplacements importants au sein des diverses catégories de la main-d'œuvre (ceux qui ont un emploi, les chômeurs, et ceux qui ont quitté la population active) et la durée relativement courte des périodes de chômage.

Des recherches nombreuses ont montré par la suite que, même si cette conception du chômage est valide dans un certain nombre d'aspects importants, elle est par trop simpliste pour caractériser le chômage en général. À titre d'exemple, les recherches confirment que les périodes moyennes de chômage sont brèves — en général de deux à deux mois et demi. En outre, les groupes qui connaissent les taux de chômage les plus élevés, les jeunes et les femmes, connaissent des périodes de chômage moins longues que les hommes. Ainsi, des périodes de chômage plus fréquentes plutôt que plus longues doivent expliquer les taux de chômage plus élevés chez les jeunes et les femmes. Les recherches montrent également, toutefois, qu'une minorité importante de travailleurs connaissent de longues périodes de chômage et ces longues périodes représentent une grande partie du chômage dans l'ensemble de l'économie. En d'autres mots, ces personnes supportent une part importante du fardeau total du chômage. De plus, certaines d'entre elles sont des « chômeurs chroniques », en ce sens qu'elles connaissent tant de périodes répétées sans emploi qu'elles sont au chômage durant une grande partie de leur vie active. Pour ces personnes, l'idée que le chômage reflète surtout une pénurie d'emplois disponibles semble assez juste. Cette conclusion est renforcée par le fait qu'on ait trouvé qu'une part importante des périodes de chômage se termine par le retrait de la population active, que cette part augmente avec la durée de la période de chômage, et que les périodes de chômage, qui finissent par un emploi, sont plus longues en moyenne que celles qui se terminent par le retrait de la population active.

Un grand nombre d'observateurs considèrent le chômage comme un gaspillage de ressources humaines précieuses. Bien que cette description soit largement acceptée dans le cas du chômage attribuable à une baisse de la demande globale, elle s'applique moins à d'autres formes de chômage, à savoir : le chômage frictionnel (résultant du délai que prend un travailleur pour aller d'un emploi à l'autre), le chômage saisonnier (résultant de la nature saisonnière de l'activité dans certains secteurs et dans certains types d'emploi) et le chômage structurel (résultant de l'évolution fondamentale de la technologie et de la demande des consommateurs).

En fait, *certaines* périodes de chômage sont un investissement productif dans l'acquisition de renseignements sur les perspectives d'emploi, plutôt qu'une perte de ressources. Jusqu'à un certain point, les changements d'emploi chez les jeunes peuvent représenter leur investissement productif dans l'acquisition de renseignements au sujet des types d'emploi qui leur conviennent le mieux à plus long terme. Et le fait qu'une personne, à la recherche de travail, accepte le premier emploi offert ne sert ni son intérêt ni celui de la société. La recherche, tant du côté des employeurs qui désirent combler un poste que des chômeurs ou des travailleurs sous-employés, facilite l'appariement efficace des travailleurs et des emplois. De même, les mises à pied temporaires dues aux fluctuations de la demande peuvent convenir aux employeurs et aux employés, surtout lorsque les travailleurs attachent beaucoup de prix à de brèves périodes de loisirs supplémentaires et lorsque les solutions de rechange aux mises à pied (l'accumulation des stocks, par exemple) entraînent des coûts prohibitifs.

Ainsi, *une partie* (et non la totalité) du chômage non reliée à une demande déficiente est bénéfique, en ce sens qu'elle comporte des avantages pour l'individu et pour la société. Le défi en termes de politiques est de veiller à ce que la proportion du chômage saisonnier, frictionnel et structurel, ne soit pas excessive, c'est-à-dire que le TCIS ne soit pas trop élevé.

Une dernière observation au sujet du gaspillage des ressources humaines concerne la méthode que nous utilisons pour mesurer le chômage. Le taux de chômage, tel qu'il est calculé actuellement, ne tient pas compte de toute la main-d'œuvre non utilisée ou sous-utilisée. Le groupe le plus important, qui est exclu de ce calcul, est celui qui est couramment appelé « chômeurs découragés », soit les personnes qui seraient capables de travailler, mais qui ne cherchent pas de travail, parce qu'elles pensent qu'il n'y en a pas ou parce qu'elles attendent toujours d'être rappelées à leur ancien emploi après plus de six mois de mise à pied. L'autre groupe important, dont il n'est pas tenu compte, est le groupe des travailleurs sous-employés qui travaillent pendant moins d'heures qu'ils ne le souhaiteraient ou qui occupent temporairement des emplois qui ne font pas appel à leurs connaissances. L'importance de ces groupes augmente sensiblement en période de récession, mais il y a un certain sous-emploi lorsque l'économie est au niveau du TCIS (à cause d'un manque de concordance entre la formation et les emplois, par exemple).

On estime que le TCIS était situé entre 4 et 5 pour cent dans les années 1950 et au début des années 1960, entre 6 et 7 pour cent au début des années 1970, et qu'il se situe entre 6,5 et 8 pour cent, à l'heure actuelle. (Ces estimations doivent être utilisées avec prudence, en raison des difficultés qu'il y a à tenir compte d'une foule de facteurs qui ont influencé l'inflation et le chômage au cours de ces années). Nous traitons en détail des divers facteurs qui auraient causé cette augmentation du TCIS à la Partie V de notre Rapport. Brièvement, les deux principaux facteurs qui ressortent de la plupart des recherches empiriques sont l'évolution démographique spectaculaire que le Canada a connue depuis la Seconde Guerre mondiale et les modifications des lois sociales qui ont touché le marché du travail (en particulier les lois relatives à l'assurance-chômage et, dans une moindre mesure, au salaire minimum). Un troisième facteur, qui pourrait avoir de l'importance—et

auquel on a prêté peu d'attention jusqu'à tout récemment – est la rapidité du changement structurel de l'économie. Si le rythme de ce changement s'accélère, le chômage structurel augmentera temporairement, alors que l'économie et les marchés du travail s'adapteront à une augmentation de la demande dans certains secteurs et à une baisse dans d'autres. Certaines données permettent de croire que le taux d'ajustement structurel était plus élevé dans les années 1970 et au début des années 1980 qu'à la fin des années 1950 et au début des années 1960, même s'il n'est maintenant probablement pas plus élevé qu'au cours des années qui ont immédiatement suivi la guerre. Toutefois, la mesure dans laquelle l'instabilité accrue de la situation économique a contribué à l'accroissement du TCIS reste à définir.

Ces divers facteurs ont des incidences différentes sur le comportement futur du TCIS. La plupart des tendances démographiques devraient maintenant mener à une baisse, si lente soit-elle du TCIS. En effet, le taux de croissance de la population active est tombé des hauts niveaux qu'il avait atteints; la génération du *baby boom* a finalement intégré le marché du travail, et le taux de participation des femmes ne devrait pas continuer de croître aussi rapidement qu'auparavant. De plus, les lois sociales, en particulier les modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*, depuis la fin des années 1970, ont contribué à une certaine baisse du TCIS, bien qu'on ne puisse encore déterminer jusqu'à quel point ces mesures ont été compensées par un ajustement structurel accru. Prédire le degré d'instabilité de la situation économique future est, de toute évidence, une question encore plus difficile.

En résumé, l'évolution des connaissances et des convictions au sujet du chômage a donné lieu à la reconnaissance de sa complexité et de compromis possibles entre l'emploi et d'autres objectifs. L'engagement au plein emploi, tel qu'exprimé dans le Livre blanc sur l'emploi et le revenu¹² publié en 1945, a graduellement fait place à la conviction que les politiques devaient viser à la stabilité des prix en plus d'assurer des hauts niveaux d'emploi. Les opinions sont encore très partagées au sujet des difficultés économiques et du gaspillage de ressources humaines qu'entraîne le chômage, ainsi que sur la part du chômage involontaire qui devrait y être dévolue; nous ne pouvons donc pas tirer de conclusions simples. Le chômage s'accompagne de difficultés financières, mais, dans plusieurs cas, ces difficultés sont moins grandes qu'elles ne l'étaient par le passé. Une demande déficiente et une grande partie du chômage structurel donnent lieu à un gaspillage de ressources et comportent des coûts humains et sociaux, mais un certain taux de chômage frictionnel et d'autres formes de chômage peuvent être productifs, permettre d'améliorer l'appariement des travailleurs et des emplois, et faciliter l'adaptation aux fluctuations de l'économie. La controverse au sujet du chômage volontaire et involontaire est si vive qu'on ne s'entend même pas sur le sens de ces termes.

L'inflation et le rendement économique réel

Au cours des années 1970, l'orientation des politiques au sujet de l'inflation a connu un changement fondamental. Au début de cette période, les gouvernements des pays membres de l'Organisation de coopération et de développe-

ment économiques (OCDE) acceptaient généralement l'idée d'une relation de compensation entre le chômage et l'inflation. Tout en désirant en éviter la progression continuelle, ils semblaient se résigner au taux d'inflation qui variait alors entre 3 et 6 pour cent pour la plupart des pays, plutôt que d'adopter des mesures anti-inflationnistes rigoureuses. À la fin des années 1970, cependant, le taux d'inflation approchait, ou avait dépassé 10 pour cent dans beaucoup de ces pays. Après la deuxième augmentation du prix du pétrole par l'OPEP en 1979–1980, la plupart des pays occidentaux industriels devinrent de moins en moins disposés à tolérer l'inflation. Quelles étaient donc les causes de ce changement d'attitude?

Certains analystes ont soutenu que la combinaison de la hausse de l'inflation et de la baisse du rendement économique réel (ralentissement de la croissance réelle et augmentation du chômage) des années 1970 démontrait que l'inflation était la *cause* d'un rendement économique réel faible. Cette proposition est difficile à prouver, en raison de trois aspects de l'expérience vécue au cours des années 1970.

Premièrement, il est évident que la relation entre la performance économique et l'inflation, pendant cette décennie, n'était pas une relation de causalité. Le choc du prix du pétrole a accentué l'inflation, diminué la demande réelle de biens et de services, et a probablement diminué l'offre potentielle réelle (les producteurs diminuaient leur utilisation de pétrole, au prix d'une baisse de la production d'une main-d'œuvre et d'un capital donnés). Le ralentissement de l'amélioration de la productivité, reconnue par certains analystes, tendait également à aggraver la situation quant au rendement réel et à l'inflation. Bien qu'ils aident à comprendre le développement économique des années 1970, ces chocs, venant du côté de l'offre, n'impliquent pas une relation de causalité entre l'inflation et le rendement économique réel. En particulier, peu d'économistes pensent qu'une politique nettement anti-inflationniste de gestion de la demande aurait eu des effets importants, positifs ou négatifs, sur l'ampleur ou l'impact réel de ces chocs.

Un deuxième aspect de la relation existant entre l'inflation et le rendement économique réel concerne les effets de l'inflation sur la demande. Il est possible qu'une augmentation du taux d'inflation, et en particulier une augmentation, qui ne résulte pas directement d'un choc tel qu'une escalade du prix mondial du pétrole, puisse déprimer la demande réelle de biens et de services de l'économie. En l'absence d'un régime fiscal totalement indexé (régime comportant un ajustement, en fonction de l'inflation, des amortissements pour les coûts des stocks, les intérêts, les gains en capital, etc.), l'inflation réduit le taux réel de rendement des investissements après impôt, et toutes choses égales d'ailleurs, décourage les investissements. Les investissements à long terme sont particulièrement sensibles à l'incertitude, quant aux taux futurs d'inflation et d'intérêt, et l'incertitude est naturellement plus grande, quand l'inflation se situe en moyenne à 10 pour cent, que lorsqu'elle est en moyenne de 2 à 4 pour cent. En outre, l'inflation peut déprimer les investissements qui dépendent d'un financement à long terme, comme les prêts hypothécaires pour la construction, parce qu'elle augmente les frais d'acquisition — c'est-à-dire les mouvements d'encaisse réels qui doivent être affectés au service de la dette, au cours des premières années d'amortisse-

ment¹³. L'inflation augmente également le taux d'épargne nominal des particuliers, ainsi que leur revenu d'intérêt nominal. Finalement, si le taux d'inflation d'un pays est plus élevé que celui des pays qui lui font concurrence, et s'il n'est pas complètement compensé par la dépréciation du taux de change, il se produit une perte de compétitivité qui affaiblit la demande encore plus.

Dans les cas qui précèdent, il existe une relation de causalité entre l'inflation et la demande réelle, qui, à son tour, influence le rendement économique. En théorie, ces effets peuvent être compensés par divers ajustements institutionnels : l'indexation de l'imposition des revenus d'entreprise, de l'intérêt et des gains en capital; l'indexation ou l'échelonnement du paiement des obligations et des hypothèques; l'augmentation du déficit public nominal, pour compenser la hausse des épargnes nominales des particuliers correspondant à la valeur de la « prime à l'inflation » dans les revenus d'intérêt et pour refléter la baisse de la valeur réelle du coût de la dette publique; et enfin, la dépréciation appropriée des taux de change.

Certains de ces ajustements ont été faits au Canada pendant la dernière décennie. Il y eut diverses augmentations ponctuelles des mesures d'incitations fiscales (bien que les économistes se demandent si elles annulaient complètement l'interaction entre le taux élevé d'inflation et l'absence d'une méthode tenant compte de l'inflation dans le calcul du revenu imposable). On mit à l'essai certaines méthodes d'échelonnement du paiement des dettes, pour alléger le problème de la majoration dégressive des hypothèques. À la fin des années 1970, les déficits publics étaient probablement suffisamment élevés pour compenser les effets de l'inflation sur le coût de la dette publique. Sauf pour la période entre 1974 et la moitié de l'année 1976, le taux de change canadien s'est ajusté de manière à compenser, en général, tout excès d'inflation intérieure par rapport à l'inflation de nos partenaires commerciaux. En raison de l'existence de ces mécanismes d'ajustement, il est peu probable qu'une part importante de la diminution du rendement économique au Canada, après 1973, puisse être attribuée aux aspects de l'inflation qui réduisent la demande réelle.

Un troisième aspect de la relation qui existe entre l'inflation et le rendement économique réel est la possibilité que l'inflation empêche le bon fonctionnement du système économique. L'histoire et la théorie nous permettent de croire que, lorsque le taux d'inflation est très élevé, les flux des épargnes tendent à être détournés des investissements à long terme, pour se réfugier dans diverses « opérations de couverture » (immobilier et marchandises faciles à entreposer, comme l'or et les œuvres d'art). De nombreux agents économiques consacrent beaucoup de temps, d'efforts et de travail à demeurer au courant des progrès de l'inflation, ajustant leurs prix, réduisant le plus possible les moyens de l'encaisse qui ne produisent pas d'intérêt, etc. Cependant, la complexité et l'incertitude d'un grand nombre de ces calculs économiques occasionnent en principe une diminution de l'efficacité de l'économie. L'incertitude affecte particulièrement les décisions à long terme et les investisseurs y accordent moins d'attention. Dans ce cas, il existe une relation de causalité bien claire entre l'inflation et le rendement économique, mais une diminution du rendement ne se révèle que lentement; elle peut se

manifester en partie dans les statistiques officielles de production réelle, et en partie dans les inconvénients intangibles que subissent les divers agents économiques. Une évaluation quantitative de l'importance de ces effets de l'inflation est forcément conjecturale, même dans le cas d'hyperinflation. Intuitivement, on pense que les conséquences de ces effets nuisibles, qui se produisent lorsque le taux d'inflation atteint un niveau de dix pour cent, sont probablement minimes ou modérées et qu'elles ne sont probablement pas assez graves pour expliquer entièrement la baisse de la productivité.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la plupart des pays membres de l'OCDE ont durci leur politique anti-inflationniste, à la fin des années 1970, et ont continué de le faire, même pendant la grave récession du début des années 1980. Les gouvernements n'étaient généralement même pas disposés à compenser pleinement les effets inflationnistes directs du deuxième choc pétrolier (alors qu'un certain nombre de pays, dont le Canada, avaient pris des mesures fiscales et monétaires importantes au moment du premier choc des prix du pétrole). Même au printemps de 1979, avant le deuxième choc pétrolier, l'administration Carter resserrait nettement la politique américaine et faisait de la lutte contre l'inflation un objectif-clé à moyen terme, bien qu'elle ait eu clairement conscience qu'une période de ralentissement économique prononcé pourrait s'ensuivre. Au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher s'est, naturellement, fait remarquer pour ses mesures de lutte contre l'inflation, mais le gouvernement travailliste du Premier ministre James Callaghan avait déjà adopté une politique très ferme, pendant les deux ou trois dernières années qu'il était au pouvoir¹⁴.

Il semble raisonnable de supposer que, dans un certain nombre de ces pays, la priorité accordée à la lutte contre l'inflation résultait de la conviction — ou la crainte — que l'inflation nuit au rendement économique réel, de l'une ou plusieurs des manières que nous avons décrites ci-haut. Mais d'autres facteurs étaient probablement tout aussi importants, sinon plus. L'un de ces facteurs était la conviction croissante que, comme nous l'avons signalé dans les sections précédentes, toute amélioration du rendement économique réel, consécutive à l'adoption de politiques inflationnistes de la demande, ne durerait guère. En fait, étant donné le climat d'anticipation probable (en particulier, en ce qui a trait aux taux d'intérêt et aux taux de change) et devant l'indication que le gouvernement était prêt à accepter une hausse de l'inflation, une politique stimulante aurait peut-être accéléré l'inflation plus rapidement que ne le suggérait l'expérience passée, et tout gain dans les niveaux d'activité réelle aurait été particulièrement bref.

L'idée d'apprendre à tolérer un taux d'inflation relativement élevé n'a jamais eu beaucoup d'attrait. Ni les gouvernements, ni le public ne sont disposés à accepter tous les changements (y compris diverses formes d'indexation) requis pour soulager au moins une partie des problèmes liés à une inflation de, disons, dix pour cent. Une inflation continue de cette importance crée de grandes injustices sociales. (Le groupe des « perdants » les plus nombreux est constitué des personnes âgées, dont les rentes de retraite ne sont pas protégées par une indexation complète, ou dont les économies sont investies de façon qu'elles ne peuvent profiter de taux d'intérêt élevés.) En outre, le risque politique du maintien d'un taux élevé d'inflation est réel. En

effet, si un gouvernement est prêt à accepter une inflation de 10 pour cent, comment convaincre les gens qu'il prendra des mesures pour empêcher ce taux de monter à 11, 12, 13 pour cent, ou même plus? Tôt ou tard, le public rejettera un taux élevé d'inflation, que celui-ci augmente graduellement ou par intermittence, et exigera un contrôle de l'inflation à un niveau qu'il considère bas.

Les difficultés du processus d'ajustement varient, naturellement. Plus le taux d'inflation est élevé, plus les anticipations inflationnistes sont ancrées, et plus l'ajustement est difficile. En outre, les autorités ont toute une gamme de choix possibles quant au degré et au rythme de la réduction. La plupart des grands pays membres de l'OCDE avaient, au début, choisi de combattre l'inflation graduellement (à l'exception du Royaume-Uni, qui engagea le processus d'ajustement avec une inflation des coûts de 15 à 20 pour cent). Cependant, en 1979 et 1980, respectivement, les États-Unis et le Canada décidèrent, au risque d'une récession, de modifier leur politique monétaire, de manière à réduire rapidement l'inflation.

En résumé, la tendance parmi les pays industriels à donner priorité à la lutte contre l'inflation, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, n'était pas due à de nouvelles preuves concluantes des effets néfastes de l'inflation sur le rendement économique¹⁵. Elle n'était pas non plus basée sur des comparaisons minutieusement calculées de projections du rendement économique dans un cadre pro-inflationniste et anti-inflationniste. Elle était plutôt due à l'opinion répandue — on pourrait presque dire instinctive — qu'une bonne gestion de l'économie ne pouvait tolérer une inflation élevée et croissante. Cette opinion était peut-être basée autant sur la crainte qu'une inflation permanente pouvait, à un moment imprévisible, causer un marasme économique et des perturbations sociales et institutionnelles, que sur la possibilité que, dans une période donnée, le niveau de vie réel moyen baisse de tant pour cent, si on laissait l'inflation continuer.

Les conséquences d'une économie ouverte sur la politique de gestion de la demande

Nous avons déjà mentionné que l'analyse macro-économique moderne avait son origine dans la *Théorie générale* de Keynes. Ainsi que son titre l'indique, cet ouvrage traite de théorie économique; en outre, il se situe principalement dans le contexte d'une économie fermée — c'est-à-dire d'une économie qui ne fait ni échanges commerciaux ni opérations de marchés des capitaux avec le monde extérieur. La pensée économique qui suivit la théorie keynésienne, en particulier l'extrapolation systématique de ses conclusions implicites en regard des politiques, a été surtout dominée par les travaux d'économistes habitant les États-Unis, où, pendant les années 1940 et 1950, l'hypothèse d'une économie fermée coïncidait avec la nature du pays. Pour cette raison, l'analyse des problèmes d'une économie ouverte, qui s'applique particulièrement au Canada, se fit plutôt attendre.

Afin d'adapter la théorie keynésienne à la dynamique d'une économie ouverte, il fallait que les économistes approfondissent les questions de balance internationale des paiements, et développent leurs connaissances des effets des

changements de politiques monétaire et fiscale, dans une économie ouverte au monde par son commerce extérieur et les mouvements de capitaux. À titre de considérations supplémentaires, il y eut l'adaptation de théories antérieures, élaborées dans une économie avec chômage, à une économie de plein-emploi, ce qui était particulièrement le cas pendant les deux décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale et, par la suite, le développement d'un courant d'analyse destiné à comprendre le processus de l'inflation dans une économie ouverte.

Sans trop déformer l'histoire, nous pouvons décrire ces développements en examinant ce que l'on appelle la théorie de l'élasticité de la balance commerciale, qui est la quantité des exportations multipliée par leur prix, moins la quantité des importations multipliée par leur prix. En 1930, plusieurs gouvernements eurent recours à une dévaluation de leur monnaie, afin de promouvoir leurs exportations en diminuant le coût à l'étranger, et de réduire leurs importations (dont plusieurs faisaient concurrence à leurs propres produits) en augmentant leur prix à l'intérieur du pays. Beaucoup d'économistes de l'époque pensaient qu'un pays pouvait appliquer une telle politique (indépendamment de la question de savoir si plusieurs pays pouvaient réussir en utilisant le même remède en même temps) si la sensibilité de la demande intérieure de produits importés et celle de la demande étrangère de produits exportés le permettaient. Pour comprendre, prenons le cas extrême où la demande de produits exportés et celle de produits importés sont totalement insensibles aux prix. Dans ce cas, une dévaluation ne peut améliorer la demande de production interne et occasionne clairement une détérioration de la balance commerciale. En termes de devises étrangères, par exemple, le montant reçu en paiement des exportations diminue, à la suite de la dépréciation du taux de change¹⁶, tandis que le montant payé pour les produits importés demeure inchangé¹⁷.

À mesure que la sensibilité de la demande aux prix augmente, cette situation extrême commence à changer. La quantité de biens importés baisse, à mesure que leur prix intérieur monte, et la quantité de biens exportés augmente, à mesure que leur prix étranger baisse, si bien que la demande globale augmentera certainement. Cependant, l'amélioration de la balance commerciale dépend de la sensibilité des réponses de la demande en cause. Si les quantités demandées ne changent pas beaucoup en réponse aux prix, la balance commerciale se détériore tout de même. Cependant, si la demande est suffisamment sensible, la balance s'améliore. La sensibilité de la demande au prix s'appelle élasticité; elle est égale au ratio du changement en pourcentage de quantité demandée au changement en pourcentage du prix. Le point précis d'équilibre—point auquel il n'y a pas de changement dans la balance commerciale—est situé là où la somme de l'élasticité, par rapport aux prix de la demande d'importations et de celle d'exportations, est égale à l'unité.

Étant donné le rôle critique attribué par cette théorie à l'élasticité de la demande (et de l'offre dans des versions plus élaborées), il n'est pas surprenant que, de la fin des années 1930 au début des années 1950, les économistes aient beaucoup discuté de l'importance statistique du phénomène. Ceux qui pensaient que l'élasticité de la demande par rapport aux prix était faible doutaient qu'une dévaluation puisse améliorer la balance

commerciale, alors que ceux qui croyaient qu'elle était forte étaient convaincus du contraire. Cette discussion n'était pas purement théorique. Le pessimisme à l'égard des élasticités mène à la conclusion qu'un système de taux de change flexible est fondamentalement instable. En effet, puisque le taux de change d'un pays en déficit commercial tend à baisser dans un tel système, il augmente le déficit, et il s'établit un cercle vicieux de baisses de taux de change et de détériorations de la balance commerciale. Donc, dans les milieux politiques, l'idée que l'on se faisait de la faiblesse des élasticités était fortement reliée à l'interventionnisme sur le marché des changes et souvent à un interventionnisme économique général.

Après la Seconde Guerre mondiale, il est vite apparu que la théorie des élasticités ne permettait qu'une analyse partielle de la balance commerciale, dans un monde où les niveaux d'emploi étaient bas. Une théorie inconditionnelle des élasticités suppose l'existence d'un stock de ressources non utilisées, dont on peut faire usage si l'on veut satisfaire la demande supplémentaire d'exportations et d'importations consécutive à une dévaluation monétaire. Une économie de plein emploi n'a pas un tel stock; elle ne peut pas augmenter l'offre de produits destinés au commerce extérieur, sans libérer des ressources dans d'autres secteurs de l'économie.

Nous touchons ici au concept fondamental de ce que l'on a appelé la théorie de l'absorption dans l'analyse de la balance des paiements : un pays, dont l'absorption intérieure (consommation plus investissement plus dépense publique) dépasse la capacité productive de l'économie, aura nécessairement un déficit de la balance commerciale, quel que soit le taux de change, parce qu'il doit importer des biens et des services pour satisfaire à la demande intérieure. Il s'ensuit deux corollaires. Le premier est que, dans une économie de plein emploi, un pays ne peut améliorer sa balance commerciale au moyen d'une dévaluation que s'il prend en même temps des mesures, afin de réduire la demande intérieure, et libère des ressources pour produire des exportations. Le second est que le bon fonctionnement d'un système de taux de change flexible nécessite une surveillance du niveau de demande intérieure globale.

La seconde proposition a obligé les économistes à poursuivre leur analyse de la politique de la gestion de la demande. L'un des plus importants exemples de cette recherche fut le modèle *Mundell-Fleming*, nommé d'après l'économiste canadien et l'économiste britannique qui l'ont indépendamment développé. Ce modèle consiste essentiellement en une version en économie ouverte de la macro-analyse en économie fermée, populaire pendant les années 1950 et le début des années 1960, et que nous avons décrite plus haut. Aujourd'hui, nous nous rendons compte que ce modèle comportait des défauts. En particulier, il insistait sur les effets de la politique macro-économique sur les niveaux du revenu et de l'emploi, en supposant l'existence de trois conditions : il y avait un sous-emploi chronique dans l'économie, le niveau des prix était fixé dans un avenir prévisible, les gens s'attendaient à ce que le taux de change demeure stable. Néanmoins, cette analyse a grandement contribué à l'évolution de la théorie économique. Premièrement, elle faisait ressortir, ce que n'avaient pas fait les théories antérieures, que la balance des paiements comprend plus d'éléments que n'en comporte la balance commerciale : elle comprend également la balance au compte capital,

dont les économistes et les dirigeants doivent tenir compte dans l'élaboration des politiques dans une économie ouverte. Deuxièmement, cette analyse a clairement démontré que, dans une économie ouverte, la manière dont la politique intérieure entre en conflit avec des objectifs purement intérieurs (sans compter les objectifs de balance des paiements et de taux de change), dépend du système de taux de change du pays. D'après le modèle *Mundell-Fleming*, un pays à taux de change fixe peut utiliser la politique fiscale, mais non la politique monétaire, afin de réaliser des objectifs intérieurs de revenu et d'emploi. Il doit faire l'inverse dans un système de taux de change flexible.

Cette conclusion, dont la formulation précise présente maintenant un intérêt plus théorique que pratique, découlait de l'examen des effets des mouvements de capitaux sur la balance des paiements et les taux de change, dans un système flexible. En particulier, le modèle supposait que les mouvements de capitaux internationaux étaient très élastiques (à la limite, parfaitement élastiques) par rapport aux différences de taux d'intérêt. Ainsi, dans un pays ayant un système de taux de change fixe, toute tentative d'abaissement des taux d'intérêt au moyen d'une expansion de la masse monétaire est annulée par la réaction du marché international de capitaux, car il se produit des sorties de fonds pour profiter des taux d'intérêt à l'étranger. De même, une politique fiscale expansionniste n'est pas compensée par une hausse des taux d'intérêt intérieurs (comme cela serait le cas dans une économie fermée). Plutôt, les entrées de capitaux, consécutives à une tendance à la hausse des taux d'intérêt intérieurs, font en sorte que la politique fiscale expansionniste peut simultanément augmenter le revenu intérieur et améliorer l'ensemble de la balance des paiements. Bien que ce modèle ne comporte pas d'expansion du crédit intérieur, il y a expansion de la masse monétaire, en réponse aux entrées de capitaux qui neutralisent la pression à la hausse des taux d'intérêt et du taux de change.

Dans un système de taux de change flexible, les entrées de capitaux occasionnées par une hausse des taux d'intérêt, consécutives à une politique fiscale expansionniste, font monter le taux de change¹⁸. Cette hausse, qui augmente le prix des biens exportés et diminue le prix des biens importés, tend à se poursuivre, jusqu'à ce que l'incidence de la politique fiscale expansionniste sur la production intérieure soit compensée par un changement de la balance réelle des exportations et des importations. Cependant, une politique monétaire expansionniste provoque une baisse du taux de change flexible, à la suite des pressions à la baisse qu'elle exerce sur les taux d'intérêt et des effets sur le revenu intérieur et l'emploi. On a pu dire, par conséquent, qu'un régime de taux de change flexible restaure le pouvoir que l'on attribuait à la politique monétaire dans une économie fermée; le modèle change simplement le cheminement qu'emprunte la politique puisque, d'une politique qui utilisait surtout des variations des taux d'intérêt, on passe à des mesures portant surtout sur les taux de change.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, nous avons pu observer une croissance rapide de la taille et de l'efficacité des marchés financiers internationaux. Pendant la même période, l'inflation est devenue un problème mondial. Les économistes travaillant sur des modèles d'économie ouverte commencèrent à tenir compte de ces conditions, ainsi que de la faillite

ultérieure du système de taux de change (plus ou moins) fixe qui avait été établi peu après la dernière guerre, et des perturbations financières internationales des années 1970 et 1980.

Deux théories contemporaines ont profondément influencé l'opinion des économistes sur la mise en œuvre de la politique macro-économique dans une économie ouverte : le monétarisme (en particulier, l'importance fondamentale des effets de l'interaction de l'offre et de la demande de monnaie sur le processus inflationniste) et l'intégration des anticipations à la courbe de Phillips (pour comprendre la relation qui existe entre l'inflation et le chômage). Une orientation monétariste de l'analyse de la balance des paiements et du taux de change a fait son apparition au début des années 1970, avec les travaux de Robert Mundell et de Harry Johnson, économistes canadiens, et d'autres économistes. On peut considérer cette théorie à la fois comme une extrapolation majeure du modèle *Mundell-Fleming*, et comme une tentative de correction de cette analyse antérieure. Cette nouvelle théorie ne reposait pas sur la stabilité des prix, mais se situait dans un contexte où l'inflation constituait le problème central de politique. Utilisant la pensée de Friedman, cette théorie faisait de l'interaction de l'offre et de la demande de monnaie le facteur-clé de l'inflation à long terme, dans un contexte mondial au système de taux de change fixe et dans le cadre d'économies ouvertes particulières au système de taux de change flexible.

Cette analyse démontrait également que les anticipations inflationnistes ne sont pas les mêmes dans un système de taux de change fixe que dans un système de taux de change flexible. Dans un système fixe, une économie particulière (plus spécifiquement une économie relativement petite) ne peut soutenir longtemps un taux d'inflation très différent de celui qui existe à l'étranger. Les anticipations inflationnistes dans ce pays sont donc principalement basées sur les anticipations de possibilités d'inflation dans le reste du monde. Cependant, un système de taux de change flexibles permet aux agents économiques de fonder leurs attentes sur la situation intérieure. En d'autres termes, un taux de change flexible permet à une économie ouverte non seulement d'avoir son propre *taux* d'inflation « façon maison », mais également d'avoir ses propres *anticipations* d'inflation.

Il n'est pas nécessaire de faire un exposé détaillé de la théorie macro-économique dans une économie ouverte, mais il serait utile de mentionner une ou deux théories particulières. L'analyse moderne prouve clairement que, contrairement à ce que supposait le modèle *Mundell-Fleming*, l'adoption d'un taux de change flexible ne transforme pas une économie ouverte en une économie que l'on peut considérer comme fermée lorsqu'on élabore des politiques. Un taux flexible donne à une économie ouverte toute latitude de choisir son propre taux d'inflation à long terme, sans l'isoler cependant des effets à court terme, souvent graves, des perturbations monétaires à l'étranger. Comme exemple de ces effets souvent très étendus, nous pouvons citer la transmission de pressions sur les taux d'intérêt d'un pays à l'autre et les grandes variations de taux de change qui ne sont pas directement reliées aux différences de taux d'inflation — en d'autres termes, les grandes variations des taux de change réels. Le taux de change flexible ne protège pas non plus une économie de chocs réels, comme des changements de prix de l'énergie ou

des matières premières sur les marchés mondiaux. En outre, étant donné que les taux de change flexibles se déterminent sur des marchés extrêmement efficaces, le pays aura d'énormes difficultés à exploiter les compensations à court terme entre inflation et chômage, que l'analyse prévoit dans le cas d'une économie fermée. En fait, la possibilité demeure que des changements de politique intérieure dans une économie ouverte se répercutent, non pas sur la production et l'emploi, mais sur les taux de change et, par conséquent, sur les prix intérieurs.

Quelles conclusions générales peut-on tirer de cet exposé succinct et forcément trop simplifié de l'évolution de la théorie macro-économique dans une économie ouverte? Par-dessus tout, cette théorie affirme de plus en plus l'interdépendance des objectifs de politique interne et des mesures qui affectent la balance des paiements et les taux de change. En outre, la nature complexe de cette interdépendance impose des limites importantes à la liberté d'action que les autorités d'une économie ouverte, comme le Canada, possèdent en réalité. Avec un taux de change flexible, nous pouvons choisir notre taux d'inflation à long terme et élaborer une politique macro-économique « faite au Canada ». Nous ne pouvons cependant isoler notre économie des événements monétaires étrangers à court terme ou des événements importants. En outre, comme le fonctionnement des marchés internationaux de capitaux et des changes peut limiter la durée et la portée des effets de notre politique monétaire et fiscale sur la demande réelle, les conséquences de notre action politique sur les anticipations intérieures et étrangères — c'est-à-dire sur la confiance — sont particulièrement importantes.

Ces conclusions sont très différentes de celles qui ont été formulées par les économistes, peu après la Seconde Guerre mondiale, et qui semblaient dire que les autorités d'un pays comme le Canada disposaient de pouvoirs étendus pour diriger leur économie nationale. Les opinions à ce sujet ont changé pour deux raisons. Premièrement, on n'explique plus le fonctionnement de l'économie de la même façon. Dans une certaine mesure, le désenchantement actuel sur les possibilités d'un ajustement précis de l'économie est fondé sur une analyse d'interactions qui existent depuis longtemps, mais que les analyses antérieures avaient négligées. La seconde raison — une raison qui nous incite à prendre ces théories au sérieux — est la nature changeante du monde. L'économie mondiale est maintenant beaucoup plus intégrée qu'elle ne l'était il y a vingt ou trente ans. En particulier, le marché mondial des capitaux s'est radicalement transformé, dans son ampleur aussi bien que dans son efficacité, et cela diminue l'autonomie dont dispose le gouvernement d'une économie ouverte en matière de politiques macro-économiques.

Les commissaires ont souligné à plusieurs reprises dans ce Rapport les avantages importants que retirait le Canada de son adhésion à un ordre économique international libéral. Nous soutenons qu'une libéralisation accrue de l'économie internationale est hautement souhaitable. Nous estimons que les gains découlant d'une telle politique seraient supérieurs aux coûts, mais, néanmoins, nous devons faire remarquer que l'intégration économique nous a imposé des coûts, sous forme de chocs venant de l'extérieur et de perte considérable d'autonomie en matière de politique macro-économique à court terme.

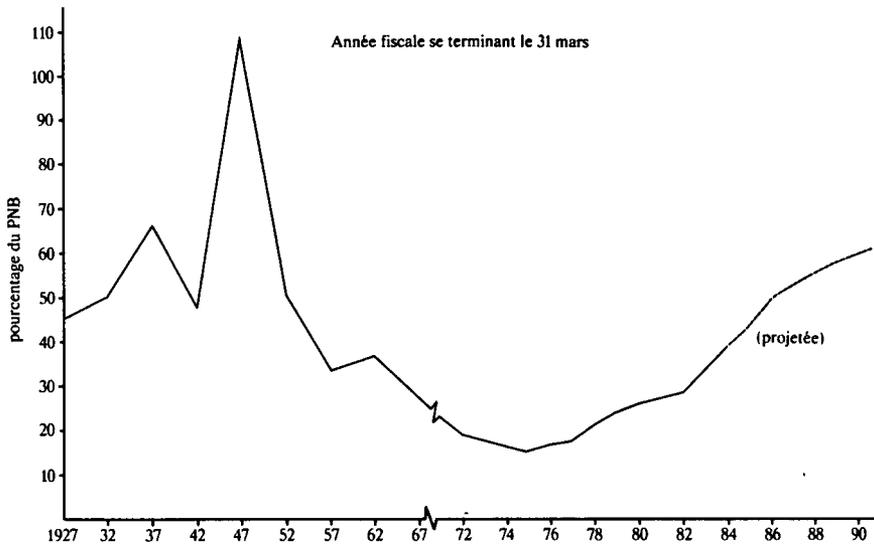
Le déficit budgétaire : obstacle à la politique économique?

Est-ce que des déficits budgétaires de l'ampleur du déficit fédéral actuel américain ou canadien sont, en eux-mêmes, matière à inquiétude? Dans le passé, les économistes partisans de la théorie keynésienne de gestion de la demande disaient généralement que la taille du déficit ne constituait pas un sujet d'inquiétude. L'important, selon eux, était « l'équilibre économique », et non « l'équilibre budgétaire ». Certes, le déficit ne pouvait pas être illimité, mais la taille du déficit ne devait dépendre que de la demande nécessaire. D'après ces économistes, comme la dette publique est souvent détenue par des citoyens du pays (c'est certainement vrai dans le cas de la dette fédérale canadienne), elle constitue une obligation des gens du pays envers eux-mêmes. Aussi, elle n'impose pas à toute la nation un fardeau comparable à celui que doit supporter un individu ou une entreprise qui a contracté une dette à l'extérieur de la famille ou de l'entreprise.

Lorsqu'on étudie le déficit, il faut d'abord en examiner les conséquences sur la croissance de la dette publique par rapport à la taille de l'économie. Si le ratio d'endettement est constant ou en baisse, il est difficile de prétendre que le déficit présente un danger de crise imminente ou est inacceptable — bien qu'il puisse causer une préoccupation constante. La figure 10-1 montre l'évolution du ratio de la dette nette du gouvernement fédéral du Canada au produit national brut (PNB), depuis l'exercice financier 1927 jusqu'à présent, plus les valeurs projetées pour les exercices financiers 1985 à 1991. Au début de la période, le ratio dette/PNB était élevé (à cause des déficits importants pendant la Première Guerre mondiale); il augmenta beaucoup pendant la crise et fit un bond brusque, à la suite des déficits occasionnés par le financement de la Seconde Guerre mondiale. De la fin de la guerre à l'exercice financier 1975, le gouvernement fédéral a connu des excédents et des déficits relativement modestes, selon les années. En moyenne, la valeur en dollars de la dette nette augmenta modérément, mais à un rythme beaucoup plus faible que l'économie, si bien que le ratio dette/PNB baissa énormément. Pour l'exercice financier 1975, ce ratio était plus bas que jamais depuis la Première Guerre mondiale. Depuis 1975, à cause de la taille des déficits, la dette augmente cependant plus rapidement que le PNB, surtout depuis l'exercice 1982. Le ratio dette/PNB dépasse maintenant le double de ce qu'il était en 1975 (bien qu'il soit bien inférieur aux niveaux connus pendant la Première Guerre mondiale et le début des années 1950). Les projections pour les sept prochaines années, qui sont basées sur le régime fiscal et la structure des dépenses qui existaient avant l'exposé économique et financier de novembre 1984, et sur des hypothèses économiques raisonnablement optimistes, montrent que le ratio dette/PNB continue d'augmenter. Les mesures annoncées en novembre 1984, dont les projections ne tiennent pas compte, devraient modérer, sans la renverser, cette tendance à la hausse.

Le ratio dette/PNB augmentera tant que le ratio déficit/PNB dépassera le taux de croissance du PNB multiplié par le ratio dette/PNB. Avec une dette nette du gouvernement fédéral égale, à l'heure actuelle, à environ 40 pour cent du PNB et une croissance nominale du PNB égale à environ 7 pour cent (environ 3 pour cent de croissance réelle et 4 pour cent d'inflation), un déficit égal à 2,8 pour cent du PNB (7 pour cent de 40 pour cent) n'amènerait pas de

FIGURE 10-1 Dette publique nette du gouvernement du Canada en pourcentage du PNB



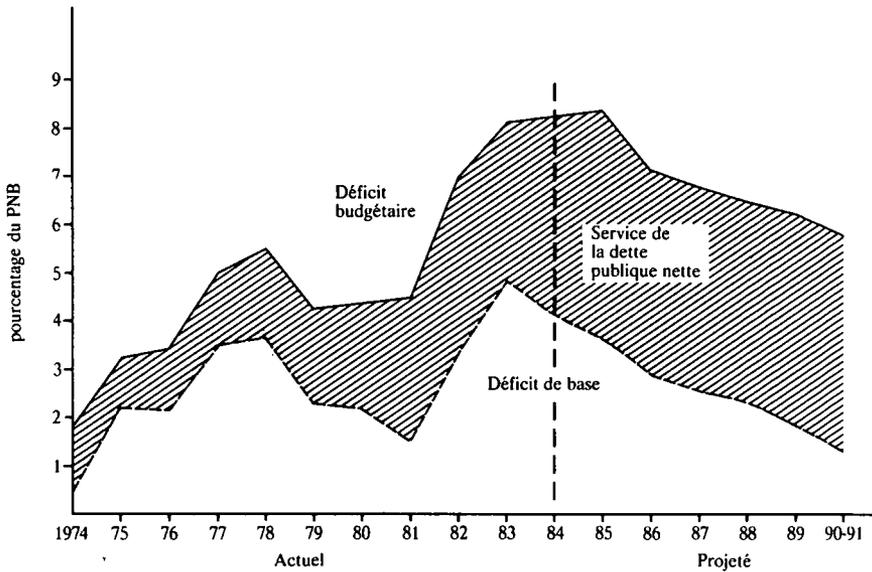
Sources : 1927-1952 : ministre des Finances, *Le plan financier*, Ottawa, Finances Canada, 1984, tableau C.1, mis à jour à partir de données du ministre des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, Ottawa, Finances Canada, 1984; 1952-1984 : Finances Canada, *Revue économique, numéro d'avril 1984*, Ottawa, données des Approvisionnement et Services Canada, 1984, Tableau 5-4; projections calculées à partir de données du ministre des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada*, p. 16.

Nota : Les valeurs projetées sont basées sur la prévision de *statu quo* de l'exposé économique et financier de novembre 1984 du gouvernement fédéral. Ces projections étaient basées sur la structure d'imposition existante et sur les programmes et les plans qui avaient été approuvés par le Parlement ou qui étaient présentés devant celui-ci. Elles ne tenaient pas compte des mesures proposées dans cet exposé. Elles étaient également basées sur des conditions économiques raisonnablement favorables : un taux annuel de croissance réelle de plus de 3 pour cent, une baisse graduelle du taux de chômage, qui devrait atteindre 7 pour cent en 1990, et une baisse substantielle du taux d'intérêt réel, aussi bien que nominal.

changements dans le ratio dette/PNB. Toutefois, on prévoit pour l'exercice 1985 un déficit budgétaire de 34,5 milliards de dollars, soit environ 8,5 pour cent du PNB, et, même si l'on suppose que la reprise continuera, on avait prévu, avant les mesures budgétaires de mai 1985, un déficit d'environ 6 pour cent du PNB pour l'exercice 1991.

Un autre point de référence utile, lorsqu'on étudie le déficit et la dette, est le solde budgétaire moins le service net de la dette publique (c'est-à-dire net des revenus de placements), que l'on appelle parfois solde primaire (voir la figure 10-2). La dette augmente parallèlement au PNB si le solde primaire est égal à zéro, et le taux d'intérêt moyen payé par le gouvernement pour servir sa dette est égal au taux de croissance du PNB nominal. Comme les taux d'intérêt courants sont plus élevés que le taux moyen anticipé de croissance du PNB, le solde primaire doit donc présenter un surplus, afin d'éviter que le ratio dette/PNB n'augmente. Cependant, le solde primaire au Canada accuse actuellement un déficit, égal à environ 4 pour cent du PNB, et, même pour

FIGURE 10-2 Gouvernement du Canada : déficit de base et service de la dette publique nette
(en pourcentage du PNB)



Source : Ministre des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, Ottawa, Finances Canada, 1984.

l'exercice 1991, les projections antérieures au budget et celles de mai 1985 montrent qu'il baissera uniquement d'environ 1,25 pour cent par rapport au PNB.

Il est évident que le déficit fédéral canadien est d'une importance telle (même s'il était automatiquement réduit par une reprise économique continue) que l'on peut se poser de sérieuses questions sur son maintien. La structure budgétaire fédérale, avant le budget de mai 1985, impliquait la continuation de la hausse du ratio dette/PNB et, toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation du ratio charge d'intérêt/PNB. À elle seule, la charge financière de l'intérêt nécessitera des augmentations continues des taux d'imposition et une baisse continue des dépenses ou un accroissement des déficits. Ces conséquences sur la situation fiscale du gouvernement et sur le niveau futur des impôts et des dépenses justifient les inquiétudes au sujet de l'ampleur du déficit actuel et des déficits futurs.

Une autre source d'inquiétude est que des déficits ou des dettes importantes tendent à « évincer » l'investissement privé, et par conséquent à réduire les perspectives de croissance économique¹⁹. Dans une économie ouverte, un déficit élevé tend également à décourager les exportations nettes. (Les effets d'un déficit public sur les exportations nettes peuvent être compensés par d'autres facteurs, comme un taux élevé d'épargne privée—ce qui est actuellement le cas au Canada.) Ce phénomène peut être occasionné par des

pressions à la hausse sur les taux d'intérêt et les taux de change, exercées par le capital attiré par les demandes de fonds du gouvernement²⁰. Selon de nombreux analystes, les taux élevés d'intérêt réels, qui existent dans le monde depuis 1982, résultent, au moins en partie, des déficits élevés des gouvernements de nombreux pays—en particulier les États-Unis, étant donné leur importance sur les marchés financiers mondiaux.

Nous terminons ces observations sur les dettes et les déficits élevés en faisant remarquer qu'ils rendent les gouvernements vulnérables aux hausses des taux d'intérêt et qu'ils limitent leur liberté de manœuvre—particulièrement leur pouvoir d'adopter des mesures fiscales expansionnistes.

Avant de terminer cette analyse des déficits, il faut se demander pourquoi le déficit canadien est devenu un problème majeur et examiner les conditions qui permettraient de mieux le contrôler. Comme nous l'avons noté plus haut, le gouvernement fédéral avait, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, une dette énorme—environ 100 pour cent du PNB—mais, au cours des trente années suivantes, sa dette baissa constamment par rapport au PNB, et, pendant plus de la moitié de cette période, elle baissa en chiffres absolus. En 1975, la dette fédérale nette ne représentait que 15,5 pour cent du PNB. Cependant, pendant la dernière moitié des années 1970, le déficit budgétaire augmenta substantiellement. Il était égal, en moyenne, à plus de 3,5 pour cent du PNB, de l'exercice 1976 à l'exercice 1982, puis prit énormément d'ampleur avec la grave récession qui commença en 1982. Ces grands déficits occasionnèrent une nouvelle hausse du ratio dette/PNB; ce ratio a atteint 26 pour cent en 1980, et plus de 40 pour cent en mars 1985, valeur maximum depuis le début des années 1950.

Cette situation n'est pas particulière au Canada. Depuis environ 1975, la plupart des pays sont passés de budgets relativement équilibrés, au cours de l'après-guerre, à des déficits importants. Aussi, l'encours de la dette publique, dans quelque 17 pays membres de l'OCDE, augmenta d'environ 39 pour cent en 1970 à 51 pour cent en 1983.

Pourquoi presque tous les pays développés subissent-ils brusquement ce changement, après trois décennies au cours desquelles les problèmes de dette et de déficit étaient pratiquement inexistantes et faciles à gérer? Pour comprendre, il faut connaître l'arithmétique simple qui s'applique aux déficits. Si nous faisons abstraction, pendant un moment, de la balance des exportations et des importations, la logique économique nous impose un rapport précis entre l'excédent ou le déficit publics et l'excédent ou le déficit correspondants du secteur privé. On peut définir ici l'excédent du secteur privé comme un excès d'épargne privée sur les investissements privés. Si le secteur public connaît un déficit d'une taille donnée, le secteur privé doit accuser un excédent équivalent. Ainsi, l'augmentation soudaine du déficit public, après 1975, devait correspondre à une augmentation équivalente de l'excédent privé.

Naturellement, cette relation arithmétique simple n'indique pas de causalité. Est-ce que c'est l'augmentation de l'épargne privée qui cause une augmentation du déficit public, ou l'inverse? Pour 1982, au moins, le sens de la causalité semble évident. L'investissement privé au Canada (y compris les changements dans les stocks) est tombé de 21,8 pour cent du PNB en 1981 à

16,1 pour cent en 1982. Cette baisse prononcée a occasionné une diminution du revenu, qui a entraîné une réduction des recettes du gouvernement, alors que l'accroissement du chômage faisait augmenter considérablement les dépenses publiques. La diminution importante de la dépense privée causait une forte augmentation du déficit public.

Depuis 1982, l'épargne du secteur privé est relativement élevée, alors que les investissements demeurent faibles. Forcément, le déficit public doit être important. Le processus de restauration de l'équilibre fiscal canadien implique donc une reprise de l'investissement privé et peut-être une réduction du taux relativement élevé d'épargne.

Il faut cependant noter que cette analyse ne tient pas compte du secteur étranger, c'est-à-dire des importations et des exportations de biens et de services, et de leur solde. Pour élargir la discussion afin d'y faire entrer le solde de la balance courante, il faut modifier notre calcul. Par exemple, le déficit gouvernemental peut être en partie compensé par l'excédent du secteur privé, et en partie par celui des importations sur les exportations. Un tel excédent implique qu'il y a entrée de l'épargne étrangère qui aide à financer le déficit gouvernemental (c'est exactement ce qui se passe à l'heure actuelle, sur une grande échelle, aux États-Unis).

Le tableau 10-1 montre la relation qui a existé entre les soldes du secteur public, du secteur privé et du secteur étranger, pour les sept principaux pays industrialisés membres de l'OCDE, de 1975 à 1982. On peut voir que, comme

TABLEAU 10-1 Soldes sectoriels de sept pays industrialisés importants de l'OCDE, de 1975 à 1982

| Pays | (en pourcentage du PIB) | | |
|----------------------|---------------------------|--|--|
| | Déficit du secteur public | Excédent du secteur privé ^a | Solde du secteur étranger ^b |
| États-Unis | -1,6 | +1,8 | 0,0 |
| Japon | -4,1 | +4,6 | -0,3 |
| Allemagne de l'Ouest | -3,5 | +4,2 | 0,0 |
| France | -1,3 | +0,4 | +0,9 |
| Royaume-Uni | -3,5 | +3,9 | -0,4 |
| Italie | -9,9 | +9,6 | +0,4 |
| Canada | -2,6 | +1,1 | +1,0 |

Source : Chiffres calculés à partir des données de Robert W.R. Price et de Jean-Claude Chouraqui, *Dépenses fiscales : problèmes et pratiques suivies par les pays*, Études spéciales dans Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, OCDE, 1983, p. 21.

- a) Excédents du secteur privé évalués comme la somme du secteur des ménages et de celui des entreprises;
- b) un solde positif du secteur étranger indique une contribution étrangère positive à l'épargne, ce qui signifie un déficit du compte courant; un solde négatif du secteur étranger indique qu'une partie de l'épargne nationale a été fournie au reste du monde, ce qui signifie un excédent du compte courant pour le pays.

les soldes du secteur étranger étaient en général faibles, il y avait donc un lien étroit entre les déficits du secteur public et les excédents du secteur privé. Sans compter l'Italie (dont les données sont peut-être déformées par un taux d'inflation élevé), le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, et le Royaume-Uni enregistraient, en moyenne, pendant cette période, les déficits gouvernementaux les plus élevés et les excédents privés les plus grands.

L'étude des données historiques porte à croire que la cause principale de la croissance des déficits gouvernementaux, depuis environ 1975, a été la faiblesse de l'investissement privé par rapport aux taux d'épargne. Le Japon et l'Allemagne de l'Ouest ont depuis longtemps connus des taux d'épargne élevés, et il n'est pas surprenant de voir que le secteur privé de ces pays enregistre les excédents les plus importants.

Cette explication de la cause des grands déficits gouvernementaux est confirmée par les données sur la formation brute de capital dans les pays membres de l'OCDE. De 1960 à 1973, la dépense brute d'investissement réel a augmenté en moyenne de 6,3 pour cent par an. Au cours des huit années suivantes, ce taux de croissance est passé à 0,3 pour cent; en d'autres termes, l'investissement est devenu presque nul après 1973. Pour les membres européens de l'OCDE, le déclin était encore plus marqué, de 5,5 pour cent de 1960 à 1973 à 0,7 pour cent de 1973 à 1981. Le programme de recherches de la Commission n'a pas étudié les causes de ce changement soudain et prononcé de l'évolution de l'investissement en Europe, après 1973. Cependant, certains analystes pensent qu'il résultait, du moins en partie, de niveaux de salaire réel excessivement élevés par rapport à la productivité qui, par conséquent, diminuaient les perspectives de rentabilité des nouveaux investissements. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, le Canada n'a pas subi de baisse dans la composante investissement de son PNB avant 1981, bien que notre épargne ait eu tendance à être relativement élevée depuis 1973 (surtout si la mesure ne comporte aucun ajustement pour l'effet déformant de l'inflation sur l'épargne des particuliers). Il est impossible de savoir exactement si le déclin de l'investissement au Canada depuis 1981 relève uniquement de la conjoncture et devrait se renverser, ou s'il est dû en partie à une faiblesse structurelle de l'économie.

Finalement, il semble utile d'examiner les changements dont le Canada aurait besoin dans la structure actuelle de l'épargne et de l'investissement privé, afin que le secteur privé retrouve un équilibre qui éliminerait le déficit gouvernemental (sans l'aide du secteur étranger). De 1982 à 1984, l'investissement privé a été en moyenne égal à 16,5 pour cent du PNB—environ 3,5 pour cent inférieur à la moyenne de la période 1947–1981. Pour retourner à un niveau moyen de 20 pour cent, il faudrait une augmentation de l'investissement privé de l'ordre de 14 milliards de dollars (en se basant sur le PNB prévu pour la mi-1985). Le taux moyen d'épargne du secteur privé était égal, de 1982 à 1984, à 22,8 pour cent du PNB. Pour réduire ce taux, afin qu'il devienne égal au niveau d'investissement de 20 pour cent, il faudrait une augmentation des dépenses à la consommation de quelque 12 milliards de dollars. Donc, pour que le gouvernement puisse équilibrer son budget, il faudrait une augmentation nette des dépenses privées de quelque 26 milliards de dollars²¹.

On pense généralement que le déficit du Canada devrait diminuer substantiellement avec la reprise économique, mais l'accord est beaucoup moins général sur la nécessité d'une forte baisse du déficit avant que la reprise soit bien avancée. On ne s'entend pas non plus sur les moyens à prendre, en vue de promouvoir l'augmentation de l'investissement privé et la réduction de l'épargne privée, qui sont toutes deux nécessaires à la baisse du déficit.

On peut soutenir que, même dans la situation actuelle au Canada, une réduction du déficit aurait des effets très favorables sur les anticipations en regard de l'inflation et des taux d'intérêt. Des mesures visant à le réduire dès maintenant, dit-on, auraient pour effet d'atténuer la crainte que les déficits élevés continus puissent finalement amener la Banque centrale à augmenter le taux de croissance de la masse monétaire (pour servir le déficit), avec ses conséquences inflationnistes. La crainte de telles mesures inflationnistes peut contribuer à maintenir les taux d'intérêt à des niveaux élevés. Dans ces circonstances, on peut concevoir que les effets favorables d'une baisse du déficit sur les taux d'intérêt et la confiance du public auraient un impact suffisamment grand sur l'investissement et les autres éléments de la demande pour compenser plus ou moins les effets directs négatifs sur la demande des réductions de dépenses ou des augmentations d'impôt nécessaires.

Le point de vue le plus communément accepté par les économistes, cependant, est qu'une réduction du déficit aurait des effets favorables sur les taux d'intérêt, mais pas assez à court terme pour compenser les effets directs sur la demande de la réduction des dépenses et des augmentations d'impôts. Compte tenu de l'importance que nous accordons à la lutte contre le chômage, il peut être préférable de retarder toute réduction substantielle du déficit, jusqu'à ce que la reprise soit bien ferme. Cependant, il nous faudrait modifier notre choix du moment de la réduction du déficit, si l'on peut assortir une telle réduction à un desserrement de la politique monétaire, afin de compenser ou plus que compenser les effets sur la demande et le chômage à court terme. Nous reviendrons sur cette possibilité plus bas dans ce chapitre.

Notes

1. Cet exposé doit plus à la simplification des théories de Keynes telles qu'on les trouve dans les manuels d'économie élémentaire des années 1950 et 1960 qu'à ses travaux plus complexes et subtils. Nous ne voulons pas donner l'impression que tous les économistes ont immédiatement accepté le cadre analytique de Keynes. Nous mettons l'accent sur Keynes, parce qu'il a joué un rôle crucial dans le développement de la macro-économie et que son autorité a de plus en plus été acceptée pendant les années 1940 et 1950. Voir John Maynard Keynes, *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Londres, Macmillan, 1936.
2. Les biens et les services « finals » ne comprennent pas les produits qui entrent dans la production d'autres biens et services. Il ne comprennent pas non plus les articles produits avant la période de mesure courante.
3. Le professeur Phillips a apporté une contribution importante à l'analyse des conséquences des délais sur la mise en œuvre de politiques.
4. D'après une autre opinion sur la relation à court terme entre une augmentation des salaires et une baisse du chômage, la causalité va dans l'autre sens : c'est-à-dire que les travailleurs sont plus disposés à offrir leurs services, si les salaires leur semblent plus élevés.

5. La courbe de compensation à long terme peut même avoir une pente positive (plus d'inflation associée à plus de chômage) plutôt que verticale (plus d'inflation associée à aucune réduction du chômage), si une augmentation de l'inflation occasionne un fonctionnement moins efficace du marché du travail.
6. Cette discussion de la relation entre l'inflation et le TCIS ne tient pas compte de sources d'inflation (ou de déflation) autres que l'excès de demande. D'autres facteurs peuvent provisoirement perturber la relation entre les variations du taux d'inflation et de chômage. Par exemple, un choc du côté de l'offre, comme une augmentation soudaine du prix du pétrole importé, peut causer une augmentation temporaire de l'inflation, même si le taux courant de chômage se trouve à un niveau que l'on considère généralement comme indiquant une offre excédentaire sur le marché du travail (c'est-à-dire, supérieur au TCIS).
7. On connaît depuis longtemps cette analyse des taux d'intérêt et des anticipations d'inflation, que nous mentionnons ici. C'est l'économiste américain Irving Fisher qui l'a proposée, juste avant le début du siècle.
8. Cela risque de poser des problèmes de trésorerie pour les emprunteurs. Voir les commentaires sur les effets des frais d'acquisition, plus bas dans ce chapitre.
9. Certains économistes, dont récemment Michael R. Darby *et al.* dans *The International Transmission of Inflation*, Chicago, University of Chicago Press, 1983, estiment que le choc du prix du pétrole et les autres augmentations importantes du prix des matières premières de la période 1973-1974 n'étaient pas des événements accidentels exogènes; ils étaient plutôt, dans une grande proportion, attribuables à un excès de la demande dans les pays industrialisés, qui provenait elle-même de la croissance monétaire excessive de la fin des années 1960 et du début des années 1970.
10. Keynes lui-même ne devrait pas être blâmé pour le manque d'attention donné aux anticipations. Pour lui, elles étaient d'une importance majeure, bien que ne correspondant pas forcément à la manière dont elles sont analysées récemment.
11. Voir, par exemple, R.P. Shaw « The Burden of Unemployment in Canada » dans *Canadian Public Policy* (À paraître).
12. Canada, ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Employment and Income*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945.
13. Si les taux d'intérêt nominaux augmentent dans les mêmes proportions que l'inflation, comme ils le font généralement, le flux nominal de remboursement, qui est traditionnellement constant, se renverse et devient plus élevé en termes réels, au cours des premières années de remboursement et plus bas à la fin. Par exemple, dans le cas d'une hypothèque de vingt-cinq ans à un taux réel d'intérêt de 5 pour cent, les paiements annuels par 100 dollars de principal sont de 7,10 dollars, si l'inflation est égale à zéro, et de 15,93 dollars, si l'inflation est égale à 10 pour cent (taux nominal de 15 pour cent). Ce dernier flux de paiements, qui a la même valeur actuelle réelle que le premier, implique un paiement réel de 14,49 dollars en dollars constants (comprenant le principal), la première année, en gros deux fois le niveau du paiement sans inflation, mais baisse pour devenir 1,47 dollar après vingt-cinq ans, soit environ le cinquième du niveau sans inflation. Ainsi, on dit que l'inflation augmente les paiements réels initiaux, quand les paiements d'intérêts (ou le remboursement combiné principal plus intérêt, que l'on fait dans les hypothèques conventionnelles) sont constants en valeur nominale.
14. En 1976, le Premier ministre Callaghan déclarait au congrès du Parti travailliste à Blackpool :

On pensait généralement pouvoir simplement sortir de la récession en dépensant, et augmenter l'emploi en diminuant les impôts et en augmentant les dépenses gouvernementales. Je vous dis en toute candeur que cette option n'existe plus et que si elle a jamais existé, elle fonctionnait en injectant de

l'inflation dans l'économie. Et chaque fois que c'est arrivé, le niveau moyen de chômage a augmenté. Une augmentation de l'inflation, suivie d'une augmentation du chômage, c'est l'histoire des vingt dernières années.

15. En fait, certains pays, comme le Brésil, l'Israël et l'Islande, ont réussi, sur des périodes assez longues, à combiner des taux élevés d'inflation avec un rendement économique réel qui se maintenait dans la moyenne.
16. Notez l'hypothèse que les prix d'exportations s'établissent sur le marché intérieur. S'ils s'établissent sur les marchés extérieurs, comme c'est le cas dans une économie petite et ouverte, une dévaluation n'a pas d'effet sur le prix des marchandises exportées, les revenus de l'exportation en devises étrangères et la balance commerciale.
17. Alternativement, en termes de monnaie nationale, la détérioration de la balance commerciale est occasionnée par une augmentation du coût des importations, sans gain compensateur des recettes d'exportations.
18. Par opposition au cas d'un taux de change fixe, le présent modèle suppose implicitement que la masse monétaire suive un cours indépendant des mesures de politique fiscale.
19. La combinaison d'une croissance rapide de la dette occasionnée par des déficits importants et de l'élimination de l'investissement privé entraînant une réduction de la croissance globale du PNB, présente le danger d'un cercle vicieux de faible croissance et de ratio dette/PNB qui augmente en spirale. Cette opinion a été émise par plusieurs économistes, dont le Professeur James Tobin, de Yale University, qui est en faveur d'une réduction importante de la taille du déficit fédéral américain.
20. Dans une économie ouverte et dans le cas d'un taux de change flexible, l'évincement résulte plus souvent des effets du taux de change sur les exportations nettes que de ceux des taux d'intérêt sur l'investissement productif. Ainsi, dans une économie ouverte, ce découragement se manifeste plus dans des baisses de l'actif total (capital de production *plus* actifs étrangers) possédés par les résidents, que dans le capital social de production situé dans le pays.
21. Nous ne voulons pas dire qu'une réduction du déficit public jusqu'à l'équilibre soit nécessairement souhaitable.

La mise en œuvre de la politique fiscale et monétaire

Il est indéniable que les politiques fiscale et monétaire d'un gouvernement exercent une grande influence sur la croissance de la demande nominale dans l'économie. Ce qui est moins évident, c'est le degré auquel les politiques de gestion de la demande produisent un changement dans le volume de la production, en comparaison avec le niveau général des prix. On s'accorde généralement pour reconnaître que l'accélération ou le ralentissement de la croissance de la demande nominale se reflétera, au début surtout, par une augmentation ou une diminution de la production réelle, ainsi que par une baisse ou une hausse du chômage. Avec le temps, cependant, le changement affecte de moins en moins la production et influence de plus en plus l'inflation, en l'accélérant ou en la ralentissant. Avant d'examiner les conséquences de cette règle générale sur les politiques, il est utile de faire une revue de la politique fiscale et monétaire canadienne, depuis la Seconde Guerre mondiale.

Historique

Le rappel de quelques faits saillants suffit à illustrer comment l'économie canadienne a tendance à se retrouver avec les mêmes problèmes. Cet historique indique également comment le cadre analytique économique, ainsi que les objectifs et les applications de la politique, ont évolué à la lumière de l'expérience acquise.

En 1945, le gouvernement du Canada, dans son Livre blanc sur l'emploi et les revenus, affirmait que le maintien « de niveaux élevés et stables d'emploi et de revenus [constituait] [...] l'un des objectifs fondamentaux de la politique gouvernementale¹ ». Même s'il n'avait pas déterminé la valeur en chiffres de cet objectif, le gouvernement de l'époque, témoin des taux de chômage de plus de 10 pour cent dans les années 1930, pouvait fort bien avoir prévu que « des taux élevés d'emploi » signifieraient un taux de chômage un peu plus élevé que le taux de 2 à 4 pour cent caractéristique de la première décennie de l'après-guerre.

Vers la fin des années 1950, les dirigeants ont été préoccupés par la lente réponse de l'inflation au ralentissement économique. « Cette tendance à la hausse des prix, surtout dans une période de récession, doit nous préoccuper », pouvait-on lire dans le budget fédéral de 1959. Ce budget affirmait la détermination du gouvernement à combattre l'inflation et sa confiance qu'il était « du pouvoir des Canadiens d'atteindre la stabilité des prix, sans pour autant compromettre la relance économique ou une croissance équilibrée, dans un avenir prochain² ».

En 1964, le Conseil économique du Canada (CEC) publiait son premier exposé annuel, qui proposait des objectifs à moyen terme de 3 pour cent pour le taux de chômage et de moins de 2 pour cent pour le taux annuel moyen de l'augmentation des prix³. Le Conseil reconnaissait qu'on n'avait pas atteint une situation combinant des taux d'emploi élevés à la stabilité des prix, mais croyait que cela était encore possible, si la conjoncture internationale, les progrès de la productivité, les politiques favorisant la mobilité et le

redressement de l'économie canadienne et « la modération dans les exigences salariales, et les politiques de prix des entreprises » s'y prêtaient.

En 1966, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) affirmait que le taux de chômage pouvait habituellement être réduit à 4 pour cent, sans créer de pressions inflationnistes prolongées, mais que des taux inférieurs à 3 pour cent n'étaient pas soutenables⁴. La Commission préconisait un objectif à court terme de 3,5 pour cent et estimait que l'objectif de 3 pour cent du CEC était possible à moyen terme. La Commission formulait des critiques sur la politique de la fin des années 1950 et du début des années 1960 qui, selon elle, était trop préoccupée par l'inflation.

En 1968, le gouvernement, dans un Livre blanc intitulé *Politiques en vue de la stabilité des prix*, affirmait : « Il apparaît de plus en plus que les outils actuels de la politique économique nationale ne nous permettent pas d'espérer pouvoir maintenir à la fois le niveau souhaitable de l'emploi et une stabilité raisonnable des prix⁵ ». Insistant sur sa détermination à éviter l'inflation « sans attendre la pilule amère que les forces économiques administreront éventuellement », le Livre blanc énumérait certains des problèmes de politique que pose le contrôle des pressions inflationnistes de la demande :

- délais de l'impact de la mise en œuvre des politiques, associés à la rapidité avec laquelle surgissent parfois, de façon inattendue, les pressions de la demande;
- incertitude des limites supérieures auxquelles on peut permettre à l'économie d'évoluer par rapport à son potentiel, avant que ne surgissent des pressions sérieuses sur la demande et des augmentations inflationnistes des prix;
- goulots d'étranglement qui surviennent dans certains secteurs, avant qu'un taux élevé d'emploi ne soit généralement atteint, et créant, par conséquent, des pressions inflationnistes.

Dans ce Livre blanc, le gouvernement proposait également une solution à l'inflation qui comprenait les éléments suivants : modération dans les dépenses gouvernementales en biens et services, associée à des hausses d'impôts, afin de réduire les déficits (ou d'augmenter les excédents); mesures structurelles dans le domaine des ressources humaines et de la politique commerciale; création d'un *Groupe de travail sur les relations industrielles*, afin d'étudier le problème particulier des négociations salariales dans le secteur public⁶; mise sur pied de la Commission des prix et des revenus, dont le mandat était « d'enquêter et de faire rapport sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation et d'informer ceux qui sont ordinairement appelés à prendre des décisions affectant les prix et les revenus, ainsi que le gouvernement et le grand public, sur les meilleurs moyens d'assurer la stabilité des prix⁷ ». Un comité spécial du Sénat fut aussi formé⁸.

La politique monétaire fut également resserrée mais, à cette époque, le taux de change fixe limitait considérablement les possibilités d'une action indépendante du Canada dans le domaine monétaire. En 1970, cependant, on permit au dollar canadien de fluctuer; la valeur du dollar augmenta de façon appréciable et l'inflation ralentit, du moins en ce qui concerne l'indice des prix à la consommation. Au début cependant, il n'y eut guère de réduction des

taux d'augmentation des salaires. Pendant ce temps, la Commission des prix et des revenus tentait d'obtenir l'adhésion des entreprises et du monde syndical à des contrôles volontaires des salaires et des prix. On n'est jamais parvenu à conclure une entente avec les syndicats, et toutes les tentatives dans ce sens ont été abandonnées en 1970.

En 1971, le Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la croissance, l'emploi et la stabilité des prix estimait qu'il était possible d'appliquer des politiques fiscales, monétaires et de taux de change, visant, à moyen terme, à maintenir le chômage entre 4 et 4,5 pour cent et à contenir, en même temps, les augmentations de l'indice des prix à la consommation entre 2 et 3 pour cent. Le Comité ne voyait pas l'utilité de contrôles généraux ou de lignes de conduite pour les prix et les salaires, tout en reconnaissant que leur utilisation temporaire, si elle était appuyée par un fort consensus national, pourrait renforcer une politique de gestion de la demande, afin « de provoquer des ajustements psychologiques à court terme conduisant à un climat moins inflationniste⁹ ». Le Comité recommanda que la Commission des prix et des revenus identifie les hausses « déraisonnables » des salaires ou des prix et proposa l'indexation complète des prestations du Régime de pensions de sécurité aux vieillards et du Régime de retraite du Canada.

Le rapport sommaire de la Commission des prix et des revenus, publié en 1972, attribuait à une demande excédentaire, une grande partie de la hausse de l'inflation du milieu des années 1960. Selon ce rapport, après le ralentissement économique des années 1970, la persistance de cette demande excédentaire résultait simultanément des délais de réaction au ralentissement de la croissance économique et de l'anticipation inflationniste. Estimant que le taux de chômage atteignait le « point critique » de pression inflationniste, lorsqu'il tombait sous les 4,5 à 5 pour cent, le rapport était également pessimiste quant à la possibilité d'utiliser les programmes d'ajustement, le développement régional, ou d'autres politiques structurelles semblables, afin de diminuer le chômage d'une façon compatible avec la stabilité des prix. La Commission considérait qu'une politique de gestion de la demande constituait la clé du contrôle de l'inflation. Cependant, la Commission estimait également que l'adoption d'une politique temporaire des revenus fournirait un moyen utile de renforcer la gestion de la demande, en tentant de « dégager l'économie d'une poussée inflationniste majeure créée au départ par un gonflement excessif de la demande, mais persistant obstinément à cause des attentes inflationnistes généralisées et des décalages dans les réactions¹⁰ ».

En 1971, le taux de chômage grimpa à plus de 6 pour cent. Les budgets, qui avaient accordé la priorité à la réduction du taux d'inflation au cours des dernières années de 1960, avaient maintenant pour but de réduire le chômage. En conséquence, les mesures fiscales fédérales de 1971, 1972 et 1973 visaient l'expansion économique. Le budget de 1973 faisait même remarquer que cette politique pouvait être trop expansionniste, mais on a jugé à ce moment là que le risque en valait la peine, afin d'agir plus efficacement sur le chômage. La politique monétaire était aussi expansionniste; la mesure étroite de la masse monétaire (M1) a connu des taux de croissance de plus de 10 pour cent de 1971 à 1973.

Il est maintenant facile de juger que les politiques fiscales et monétaires de 1971 à 1973 étaient trop expansionnistes et qu'elles ont contribué aux attentes inflationnistes, qui ne se résorbent peut-être que maintenant. Cette période présente un intérêt particulier, parce qu'elle illustre les difficultés auxquelles se heurte le processus d'élaboration des politiques. Par exemple, les responsables de la politique canadienne, les économistes et les groupes intéressés n'ont pas reconnu, dès le début, quels seraient les effets de la réforme de l'assurance-chômage de 1972 sur la composante non conjoncturelle du chômage (TCIS). De 1971 à 1972, le taux de chômage s'est maintenu à une moyenne de 6,2 pour cent, même si le nombre des personnes détenant un emploi a augmenté d'un taux relativement fort de 3 pour cent. Comme il est précédemment noté, on estime généralement que les réformes de l'assurance-chômage auraient augmenté le taux de chômage de 1 à 2 pour cent. Par conséquent, même si un taux de 6,2 pour cent pouvait indiquer un ralentissement relatif du marché du travail avant les réformes, après celles-ci, le taux était égal ou inférieur au nouveau TCIS, indiquant un marché modérément serré. Peu de personnes, cependant, se sont rendues compte du changement.

Les premières données sur les Comptes nationaux ont également contribué à induire en erreur les responsables de la politique et les autres observateurs de l'époque. Au moment du budget de février 1973, les données publiées indiquaient que la dépense nationale brute (DNB) réelle en 1972 était inférieure à la valeur de la tendance, autre signe de ralentissement économique. Mais les révisions ultérieures des Comptes nationaux montraient que la croissance cumulative de la DNB réelle entre 1969 et 1972 était supérieure de 2,2 pour cent aux premiers chiffres publiés, niveau légèrement supérieur à la tendance.

Au cours de cette période, la masse monétaire a augmenté rapidement. Cette augmentation venait, en partie du moins, du désir de contenir les taux d'intérêt et de réduire l'entrée de capitaux étrangers, afin de limiter l'augmentation de la valeur du dollar canadien. Le dollar canadien s'est quelque peu raffermi à cause de la montée en flèche des exportations de ressources. Une telle conjoncture impose inévitablement des choix difficiles : diminuer l'inflation en permettant une hausse substantielle du dollar, au prix d'un redressement difficile dans le secteur manufacturier, ou protéger la position concurrentielle du secteur manufacturier canadien en limitant la hausse du taux de change, au risque de déclencher une poussée de l'inflation¹¹.

La plus grande partie de l'inflation intérieure en 1973 et 1974 ne résultait pas uniquement d'une politique canadienne trop expansionniste. Il est maintenant évident que, pendant les quelques années précédentes, la plupart des autres pays de l'OCDE, agissant indépendamment, avaient poursuivi des politiques fiscales et monétaires qui étaient probablement excessives individuellement, et qui l'étaient certainement dans leur effet cumulatif. (Aux États-Unis, ces politiques remontent à la participation croissante à la guerre du Viêt-nam, au milieu des années 1960.) La croissance synchronisée, qui a suivi dans presque tous les pays industrialisés, a non seulement créé des pressions inflationnistes internes, mais a aussi conduit à une hausse marquée

des prix mondiaux des produits de base (en réponse à l'augmentation de la demande mondiale). Ces hausses ont été accentuées au début des années 1970 par la montée rapide des prix pour un certain nombre de produits agricoles (résultant de l'échec de récoltes importantes dans plusieurs régions du monde et de la disparition de la côte sud-américaine des bancs d'anchois qui constituaient une source de nourriture pour animaux). Ces pressions ont eu des effets particulièrement marqués au Canada, où la hausse rapide des prix des exportations de plusieurs matières premières entraîna des bénéfices élevés qui, à leur tour, créèrent un climat favorable à la demande et à l'obtention de salaires élevés — ce qui a été difficile à renverser, quand la montée des prix des ressources a pris fin. À la fin de 1973, le système a subi les premiers chocs des nouveaux prix du pétrole. Une grave récession mondiale a suivi, accompagnée pendant un temps, d'augmentations marquées et continues des prix.

Au cours des années 1972 et 1973, le gouvernement canadien a maintes fois fait connaître son inquiétude au sujet de l'inflation. Plutôt que d'adopter une politique de resserrement fiscal et monétaire, il s'est contenté d'encourager l'offre, de limiter certains prix et d'aider les citoyens particulièrement touchés par l'inflation. La ligne de conduite gouvernementale consistait essentiellement à admettre que les taux élevés d'inflation persisteraient probablement pendant quelque temps et à adopter des mesures afin d'en atténuer les effets nuisibles. Le budget de mai 1972, par exemple, annonçait la pleine indexation des pensions aux personnes âgées et des allocations aux anciens combattants. Le budget de février 1973 visait à réduire les prix par le biais de réductions de la taxe de vente (sur les vêtements d'enfants) et des tarifs, accompagnées d'une forme de stimulation budgétaire (réductions d'impôts) qui aiderait à contenir l'inflation. Par une mesure prenant effet en janvier 1974, ce même budget indexait les tables d'impôts et la plupart des exemptions personnelles dans le régime d'imposition des particuliers, afin de prévenir des hausses d'impôts dues à l'inflation.

Dès mai 1974, les responsables du budget faisaient état « d'une inflation mondiale dans son origine et son impact » qui préoccupait « grandement le pays et le gouvernement ». Les prises de position, en matière de politique macro-économique, ne fournissaient pas d'autre stimulant, mais rejetaient une politique de déflation de la demande au moyen de mesures fiscales et monétaires restrictives comme étant « un remède pire que le mal » et décrivaient les contrôles des prix et des salaires comme « entièrement inefficaces, vu la nature du problème inflationniste que nous avons connu et connaissons encore¹² ». Cependant, le gouvernement adoptait des mesures, en vue de mitiger les effets de l'inflation sur les catégories de revenus qui n'étaient pas aidées par les mesures de 1972 et 1973 (plus particulièrement, en permettant une déduction de 1 000 dollars des revenus d'intérêts dans le calcul de l'impôt des particuliers). Ces mesures visaient aussi à contenir certains prix (en éliminant la taxe de vente sur les vêtements et les chaussures pour adultes). De plus, le gouvernement maintenait le prix intérieur du pétrole à des niveaux inférieurs au prix mondial.

Au cours des mois qui ont suivi, les perspectives de l'inflation se sont aggravées devant l'accélération de la hausse des salaires. Les prévisions de la production réelle et de l'emploi se sont aussi fortement détériorées, alors que

la récession frappait les principaux partenaires commerciaux du Canada. Le budget de novembre 1974 adoptait des mesures fiscales, afin de soutenir la demande globale (réduction d'impôts et mesures incitatives à la construction) et de diminuer les effets de l'inflation (au moyen surtout de la déduction de 1 000 dollars, relative au revenu de pensions sur l'impôt des particuliers). Le gouvernement fit appel à la modération dans les demandes salariales et annonça qu'il chercherait à obtenir, à ce sujet, un consensus du monde des affaires et des travailleurs, afin de diminuer l'inflation.

Un tel consensus ne s'est jamais réalisé. En raison de cet échec et de la poussée continue de l'inflation, le budget de 1975 ne fournissait aucun stimulant général à la demande. Le gouvernement continua, cependant, à rejeter l'adoption de mesures fiscales et monétaires très restrictives et repoussa les contrôles à cause du manque d'appui public pour cette mesure.

Parce que les mesures adoptées étaient relativement expansionnistes et que l'augmentation des prix mondiaux du pétrole avait eu des effets bénéfiques aussi bien que nuisibles pour le pays, l'économie canadienne connut un ralentissement moins marqué, pendant la période de 1974-1975, que l'économie de la majorité des pays de l'OCDE. Le taux d'inflation au Canada est cependant demeuré supérieur à celui de la plupart de ces pays.

En septembre 1975, le gouverneur de la Banque du Canada insistait sur « l'importance primordiale de réaliser une baisse du taux d'inflation » ainsi que sur la nécessité de « maintenir le taux d'expansion de la masse monétaire dans des limites raisonnables¹³ ». Le mois suivant, le gouvernement mettait en œuvre son programme de lutte contre l'inflation qui consistait en :

- des politiques fiscales et monétaires visant à limiter la croissance de la demande totale et de la production, à un taux compatible avec une baisse de l'inflation;
- des politiques de dépenses gouvernementales limitant la croissance de la fonction publique, ainsi que celle des dépenses publiques au même niveau ou à un niveau inférieur à celui de la croissance du PNB;
- des politiques structurelles s'attaquant aux problèmes spéciaux dans les domaines de l'énergie, de l'alimentation et du logement, afin de rendre l'économie concurrentielle et efficace et d'améliorer les relations de travail;
- une politique temporaire des prix et des revenus établissant un contrôle des prix et des salaires et autres revenus dans les grandes entreprises, ainsi qu'un contrôle des salaires et de certains prix dans le secteur public.

En novembre 1975, le gouverneur de la Banque du Canada annonçait les premiers objectifs précis de la croissance de la masse monétaire. Au cours de la première année, la M1 (une mesure étroite de la masse monétaire) augmenterait de 10 à 15 pour cent (de préférence vers la valeur la plus faible de la fourchette); ensuite, la croissance devait diminuer pour s'approcher d'un taux compatible avec une stabilité durable des prix. Ceci marquait le début officiel de l'utilisation d'objectifs de croissance monétaire au Canada.

Peu après la mise sur pied du programme de lutte contre l'inflation, l'inflation des prix et des salaires baissa brusquement, alors que l'économie canadienne n'était pas aussi atteinte par la grave récession que celle vécue par les États-Unis et la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest. Le chômage,

cependant, augmenta graduellement pour atteindre un nouveau sommet de 8,4 pour cent en 1978. Au cours de la période 1976-1978, on a estimé que l'économie pourrait tolérer une certaine expansion de la demande, sans compromettre les progrès dans la lutte contre l'inflation. La politique fiscale fédérale devint de plus en plus expansionniste et caractérisée par des réductions d'impôts plutôt que par des dépenses pour des programmes nouveaux ou élargis, ce qui a fourni le gros du stimulant.

Le chômage a effectivement baissé de 1978 à 1981, jusqu'à atteindre 7 pour cent vers le milieu de 1981. Cependant, l'inflation des prix et des salaires recommença, avec une poussée supplémentaire en 1980 et 1981, à la suite de la forte augmentation des prix de l'énergie, tant au niveau national que mondial. Des efforts furent de nouveau déployés en 1977 et 1978, en vue de réaliser un consensus des entreprises et des travailleurs à propos de la nécessité d'une modération dans les revenus et, en 1978, le Centre pour l'étude de l'inflation et de la productivité fut établi, afin d'agir comme centre de surveillance de l'inflation. La politique fiscale fut quelque peu resserrée entre 1978 et 1981.

En novembre 1979, les États-Unis, devant l'inflation croissante et la dépréciation de leur devise, appliquèrent une politique monétaire anti-inflationniste beaucoup plus énergique que la politique canadienne. Même si les responsables de la politique monétaire canadienne amortirent les effets de certains des grands mouvements des taux d'intérêt américains sur les marchés financiers canadiens, le Canada entra dans une période de taux d'intérêt réels et nominaux beaucoup plus élevés qu'auparavant.

La récession mondiale de 1981-1982, qui a suivi le redoublement des prix internationaux du pétrole en 1979-1980 et le resserrement de la politique monétaire, fut particulièrement grave au Canada. Le taux d'inflation diminua en 1982 et baissa brusquement en 1983; l'effet de la récession sur le ralentissement de la hausse des prix et des salaires fut renforcé par l'application du programme fédéral « 6 et 5 » et par des programmes semblables pour les prix et les salaires du secteur public dans la plupart des provinces (y compris un certain nombre de prix du secteur privé assujettis à la réglementation fédérale).

Un autre événement important de la période 1981-1982 fut la rupture apparente de la relation traditionnelle entre le PNB nominal et la M1. En fixant la fourchette de la croissance monétaire, la Banque du Canada avait utilisé cette définition restrictive de la masse monétaire qui exclut, entre autres, les comptes d'épargne et les dépôts à terme dans les banques commerciales. Cette rupture était principalement causée par le déplacement des dépôts des particuliers dans les nouveaux comptes de chèques offrant un intérêt quotidien qui, par définition, ne sont pas inclus dans la mesure M1, ainsi que par un déplacement semblable des dépôts des entreprises. En 1982, la Banque du Canada décida de ne plus définir sa politique en termes d'objectif de croissance de la M1.

Du milieu de 1981 à la fin de 1982, la récession mena à une forte hausse du chômage, lequel s'est maintenu depuis à de très hauts niveaux. L'inflation

continua de diminuer. La plupart des pays européens ont connu une évolution semblable du chômage et de l'inflation; seule l'économie des États-Unis, ou presque, connut une assez forte reprise. Le gouvernement canadien commença à appliquer une politique fiscale expansionniste avec le « mini-budget » de juin 1982. Le resserrement de la politique monétaire se poursuivit, suite à l'importance accordée à limiter la dépréciation du dollar canadien par rapport au puissant dollar américain.

Ce rappel des principaux événements de l'après-guerre suggère un certain nombre de conclusions :

- En raison de la nature des institutions actuelles du marché du travail et de la production, des taux de chômage inférieurs à 6,5 pour cent, au mieux, et aussi élevés que 8 pour cent, au pire, ne semblent pas compatibles avec la prévention d'une accélération de l'inflation. L'étude de cette question est cependant compliquée, du fait des chocs « particuliers » des prix que l'économie a connus depuis 1972.
- Les contrôles des prix et des salaires semblent avoir facilité la transition vers une inflation moins marquée pendant la période 1975–1977, et la réalisation du programme « 6 et 5 » l'a probablement facilitée en 1982 et 1983. L'expérience canadienne de telles politiques de revenus diffère de celle vécue par plusieurs autres pays, et particulièrement par les États-Unis. Dans ce pays, les contrôles, mis en place de 1971 à 1974, qui n'étaient pas appuyés par une politique monétaire anti-inflationniste et qui ne visaient pas une réduction graduelle de l'inflation, ont eu peu d'effets prolongés. Tout premier impact paraissant utile avait tendance à être annulé par une remontée ultérieure des prix et des salaires.
- Au Canada, il est difficile d'en arriver à un consensus sur le contrôle des revenus et des prix, en raison de la décentralisation des négociations salariales et du fait que plusieurs des « prix » importants (y compris les taux d'intérêt) sont plus ou moins déterminés par les marchés internationaux.
- Il n'est pas réaliste d'espérer un ajustement précis de l'économie, à l'aide de politiques visant à garder la demande réelle dans la voie étroite d'une croissance non inflationniste. Les tentatives sont constamment annulées par les incertitudes caractéristiques des prévisions en économie et par des incertitudes quant aux niveaux de production réelle et du chômage, qui peuvent être tolérés sans déclencher de nouvelles poussées inflationnistes, et quant à l'ampleur des délais d'impact de la mise en œuvre de politiques fiscales et monétaires.
- L'expérience récente, en regard de l'instabilité de la relation entre la demande monétaire et les variations du PNB, fait naître des doutes quant à l'opportunité d'une politique monétaire qui adhère rigoureusement à une simple règle de croissance monétaire.
- Le resserrement suffisant de la masse monétaire peut réduire l'inflation de beaucoup, mais cette mesure causerait probablement une récession grave et peut-être prolongée. Par contre, le contrôle graduel de l'inflation entraînerait probablement des taux de chômage moins élevés, mais cette méthode prend du temps et son succès n'est pas assuré.

Les questions de politique

Questions générales

Tout examen de l'élaboration de politiques futures pour le Canada doit d'abord comporter l'étude de deux questions générales : d'une part, les orientations possibles en regard du taux de change et, d'autre part, la comparaison des stabilisateurs automatiques et des mécanismes discrétionnaires de stabilisation. Ensuite, seulement, nous pourrions nous tourner vers les questions essentiellement reliées aux circonstances actuelles.

Le système du taux de change

Comme nous l'avons déjà vu, le choix entre un taux de change fixe ou fluctuant est fondamentalement important. Dans une économie ouverte et petite, adopter un taux de change fixe équivaut à abandonner presque toute possibilité de mettre en œuvre une politique monétaire indépendante. (Rappelons-nous, cependant, que la liberté de manœuvre économique dans un système de change fluctuant ne devrait pas être exagérée.)

Au Canada, le choix d'un taux de change fixe équivaut à nous lier à la politique monétaire des États-Unis, aux taux d'intérêt américains et, de façon générale, au taux d'inflation de ce pays. De tels liens seraient bénéfiques, si les États-Unis réussissaient à maintenir la stabilité monétaire et une faible inflation. Dans ces circonstances, cette politique aiderait à créer un climat d'attentes non inflationniste durable et à stabiliser le contexte de la prise de décision, dans les industries pour lesquelles le commerce avec les États-Unis est important.

Ces avantages ne sont pas illusoire. Les pays du Système monétaire européen (SME) ont choisi un système fixe en rapport avec leurs devises respectives (quoique les intervalles, à l'intérieur desquels les taux sont fixés, permettent une flexibilité appréciable). La République fédérale allemande, le plus grand pays du groupe, exerce une influence importante sur la politique monétaire de l'ensemble du système, et plusieurs observateurs constatent que les autres pays du SME ont profité de ce lien grâce à « l'importation » d'un climat d'anticipation d'une inflation faible et stable¹⁴.

Malgré les mérites de l'exemple européen, lier le dollar canadien au dollar américain limiterait encore plus notre indépendance monétaire. Les événements récents ont démontré que le Canada peut ne pas vouloir dépendre de la situation américaine. Même dans des circonstances favorables, cependant, un dollar fixe par rapport au dollar américain nous priverait des possibilités d'amortissement des chocs qu'un taux de change fluctuant peut fournir. Un taux flexible facilite le rajustement dans les périodes d'essor ou d'effondrement des exportations de ressources, et dans certaines circonstances, fournit un isolement protecteur contre les variations des taux d'intérêt américains (quoique nous demeurions fortement influencés par l'évolution monétaire aux États-Unis).

Les commissaires estiment souhaitable, dans l'ensemble, le maintien d'un taux de change fluctuant et la possibilité, en contre partie d'une politique monétaire indépendante. Nous étudions plus loin dans ce chapitre les

possibilités d'augmenter l'isolement des taux d'intérêt canadiens des taux américains, au moyen du contrôle des changes ou d'impôts d'égalisation de l'intérêt.

Activisme ou stabilité de la politique macro-économique

Vers la fin des années 1970, un nombre croissant de pays ont préféré une stratégie d'élaboration de politique macro-économique – particulièrement de politique monétaire – régulière et à moyen terme, qu'on estimait compatible avec une croissance mesurée du PNB nominal, des taux faibles et stables de l'inflation réelle et un climat d'attente non inflationniste. Les responsables des politiques en sont venus à cette conception après avoir pris conscience de plusieurs réalités : les limites de leur habilité à prévoir le moyen terme, l'absence de choix à long terme entre le chômage et l'inflation et l'importance de l'anticipation du public sur le comportement économique. Le Canada, les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la Suisse et la Grande-Bretagne ont tous choisi une politique monétaire qui déterminait une fourchette de croissance visée pour une ou plusieurs mesures de la masse monétaire.

Cette façon de faire, cependant, n'a pas été sans présenter des difficultés. Premièrement, une stabilité raisonnable et la prévisibilité dans la relation entre la masse monétaire et la demande totale (PNB nominal) est une des pierres essentielles d'une politique ferme de croissance monétaire. Pourtant dans plusieurs pays, spécialement au Canada et aux États-Unis, la relation entre le PNB et la mesure choisie de la masse monétaire n'a pas été aussi prévisible qu'on ne l'avait souhaité. Par exemple, la baisse de 1982 du PNB aux États-Unis a été plus marquée que celle qui avait été prévue, en se basant sur la réduction de la croissance monétaire. Au Canada, la rupture de la relation traditionnelle fut si marquée que la Banque du Canada mit fin, en 1982, à l'établissement d'un objectif de croissance monétaire.

Deuxièmement, tout comme l'adoption d'un taux de change fixe signifie essentiellement que la politique monétaire doit être dirigée afin de maintenir ce taux, le choix d'un taux de croissance de la masse monétaire signifie que le taux de change doit pouvoir fluctuer librement. Cependant, les pays où le commerce est important hésitent souvent à accepter de grandes variations dans les taux de change, surtout si ces variations ne reflètent pas la performance en regard de l'inflation. Ainsi, l'Allemagne de l'Ouest et la Suisse ont fait des compromis, du moins temporairement, quant à leurs objectifs de croissance monétaire afin d'exercer des pressions sur les variations du taux de change, variations qu'elles considéraient excessives¹⁵.

Troisièmement, bien que les responsables de la politique monétaire puissent fixer un objectif de croissance de la masse monétaire, il est impossible d'appliquer une règle aussi simple en politique fiscale. Des lignes de conduite de politique fiscale existent; la plupart d'entre elles comportent un solde budgétaire, que l'on dit : « corrigé en fonction des variations conjoncturelles » ou « à taux élevé d'emploi » (exprimé en pourcentage du PNB), ou encore une certaine tendance du ratio endettement/PNB. Une telle démarche permet (en réalité, elle requiert) l'action des stabilisateurs fiscaux automatiques – c'est-à-dire qu'elle conserve les fluctuations anti-cycliques dans le solde budgétaire réel qui a tendance à affaiblir les fluctuations de l'économie. Cependant, le

succès de cette politique qui repose sur les stabilisateurs automatiques dépend beaucoup de l'acceptation de leurs implications sur le déficit par le public en général et par les investisseurs canadiens et étrangers. Essentiellement, ces groupes ne doivent pas être « effrayés » par des déficits élevés qui se produisent automatiquement dans des périodes de grave récession et ne doivent pas non plus réclamer des réductions d'impôts ou des augmentations de dépenses quand l'essor économique entraîne automatiquement des surplus budgétaires substantiels. De plus, les prévisions portant sur le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles sont inévitablement quelque peu arbitraires. Il y a toujours une marge d'incertitude quant au niveau réel « d'emploi élevé » ou de la « tendance » de la courbe de production à utiliser comme base de calcul du solde budgétaire structurel ou corrigé des variations conjoncturelles. Et même en l'absence de telles incertitudes, le choix d'un objectif de solde budgétaire ou d'un ratio dette/PNB implique des questions complexes et controversées, analytiques et empiriques.

En plus de ces difficultés, la pertinence d'une politique de croissance mesurée de la masse monétaire et d'une démarche stable en politique fiscale soulève des questions sur deux points au moins. Premièrement, les économies peuvent de temps en temps être soumises à des récessions graves et prolongées qui sont causées par une faiblesse marquée de la demande privée. Dans de telles circonstances, une stimulation supplémentaire à celle qui est produite par les stabilisateurs automatiques peut être justifiée. Deuxièmement, une adhésion rigoureuse à des politiques fermes élimine la possibilité d'effectuer un redressement de l'agencement des politiques fiscales et monétaires.

Les économistes ne s'entendent pas sur la façon d'évaluer les avantages et les désavantages de lignes de conduite fermes, lors de l'élaboration des politiques. Généralement, les personnes qui mettent l'accent sur les avantages (les « monétaristes ») sont celles qui sont frappées par l'inhabilité des responsables des politiques à prévoir l'évolution de l'économie et l'impact d'une action discrétionnaire; elles sont préoccupées par les effets possibles des changements discrétionnaires qui affectent le climat d'anticipation d'une façon négative et ont confiance dans la force et la rapidité de l'action des mécanismes économiques de rajustement. Ceux qui adoptent le point de vue opposé sur un ou plusieurs de ces points (les néo-Keynésiens) préfèrent, en général, ne pas s'en tenir à une politique ferme, du moins quand il existe des variations nettes dans la relation masse monétaire/PNB ou des perspectives claires d'un essor prolongé ou d'une récession. (Naturellement, de telles variations et perspectives ne sont souvent évidentes que bien après l'événement.)

Une solution intermédiaire, qui a récemment retenu l'attention de certains économistes¹⁶, suggère que les politiques de gestion de la demande soient formulées en fonction d'objectifs de croissance du PNB nominal. Quand la relation entre la masse monétaire et le PNB nominal est stable ou subit des fluctuations conjoncturelles relativement légères et brèves, cette solution pourrait bien comporter les mêmes objectifs monétaires et fiscaux qu'une politique monétaire et budgétaire ferme. Cependant, cette conception implique également la volonté de changer d'objectifs et de rajuster la politique fiscale et monétaire dans le cas d'écarts importants et prolongés

dans la courbe de croissance mesurée du PNB nominal. Elle fournirait aussi un cadre permettant l'examen de changements dans l'agencement des politiques fiscales et monétaires. Par exemple, si l'on jugeait à propos de réduire substantiellement le déficit fiscal en raison des inquiétudes au sujet de l'augmentation de la dette publique et d'un manque de fonds pour les investissements privés, on pourrait choisir de fournir un certain stimulant monétaire afin de compenser l'effet d'une politique fiscale de resserrement sur la croissance du PNB nominal (et réel). Cette solution présente plus d'intérêt pour les néo-Keynésiens que pour les monétaristes qui y voient presque un retour aux illusions de la théorie d'un ajustement précis de l'économie.

Un élément important de la justification d'une politique ferme en regard de la croissance monétaire, de la stabilité du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles ou de la croissance mesurée du PNB nominal réside dans la possibilité de créer un climat d'attente non inflationniste qui, une fois établi, améliore les perspectives d'atteindre ou de maintenir un taux faible d'inflation et un taux d'emploi assez élevé. Paradoxalement, quoiqu'un tel climat puisse exiger, pour s'établir fermement, une période d'adhésion plutôt stricte à des règles fiscales et monétaires non inflationnistes, son existence augmente ultérieurement la liberté de manœuvre des dirigeants pour l'adoption de mesures discrétionnaires dans la lutte contre les récessions ou autres perturbations. Par exemple, vers la fin des années 1970, lorsque les banques centrales d'Allemagne de l'Ouest et de Suisse ont élevé temporairement le taux de croissance de la masse monétaire dans leurs pays respectifs afin de compenser la hausse des taux de change, elles ont certainement pensé qu'elles pouvaient agir ainsi sans risquer de voir réapparaître des attentes inflationnistes, à cause du climat de confiance dans leur détermination à maintenir une faible inflation. La décision récente de la Réserve fédérale américaine de permettre un taux élevé de croissance de la M1, en réponse à l'augmentation apparente de la demande monétaire, peut être interprétée de la même façon. En résumé, il semble que la crédibilité s'obtient avec le temps et des efforts, et qu'une fois établie, elle peut augmenter l'efficacité d'une politique de stabilisation. Cependant cette crédibilité durement acquise risque de s'émousser si le public perd confiance dans la détermination des dirigeants à prévenir l'apparition de nouvelles poussées inflationnistes.

Les commissaires en sont venus à la conclusion que les difficultés d'un ajustement précis de l'économie et le rôle des politiques fermes, à moyen terme, dans la stabilité du climat psychologique, militent contre des redressements à court terme de la politique fiscale et monétaire, du moment que les déviations relatives à une courbe de croissance non inflationniste sont modérées. Cela étant dit, nous notons cependant que l'analyse économique de la situation actuelle n'offre pas d'éclaircissement quant à des lignes de conduite satisfaisantes, à moyen terme, pour l'élaboration de la politique. Pour cette raison, nous pensons qu'il est utile d'examiner une méthode basée sur des objectifs de politiques fiscale et monétaire reliés à une croissance non inflationniste du PNB nominal. De plus, bien que nous préférions une solution à moyen terme à un ajustement précis de l'économie, nous n'excluons pas la possibilité de renforcer l'effet des stabilisateurs automatiques au moyen d'une action discrétionnaire dans les cas d'écart prononcés et prolongés des niveaux

de la demande nominale. Les taux élevés de chômage que nous connaissons et la perspective d'une lente diminution de ceux-ci indiquent que nous sommes en présence de circonstances exceptionnelles, du genre de celles que nous venons de décrire.

Les perspectives à moyen terme et la politique actuelle

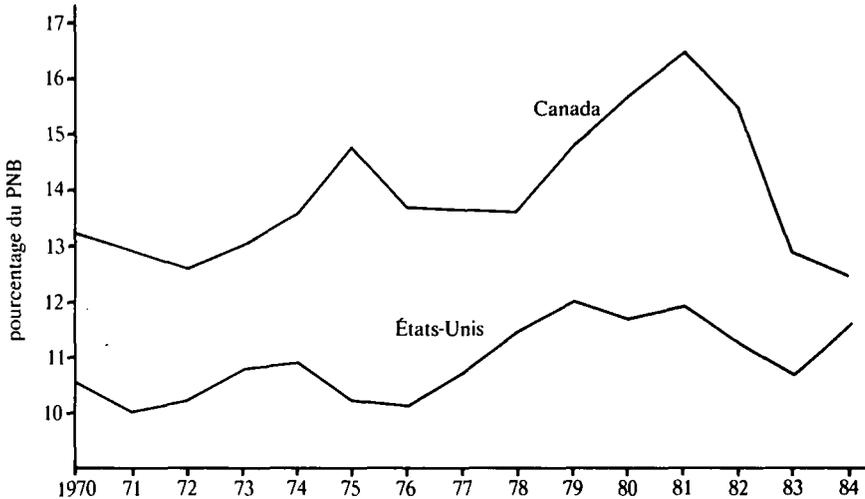
Au cours des trois dernières années, la politique fiscale au Canada et aux États-Unis a dépassé le simple acquiescement à des augmentations des déficits résultant d'une politique ferme de solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. Des mesures fiscales intentionnelles et la hausse inattendue des taux d'intérêt ont considérablement augmenté les déficits fédéraux. (Cela est vrai même si l'on fait des corrections à cause de l'impact de la conjoncture sur le déficit. Après un tel rajustement, un « déficit structurel » élevé persiste — c'est-à-dire un déficit qui existerait, étant donné les structures des impôts et des dépenses, même si l'économie atteignait un niveau « normal » d'activité.) La politique monétaire cependant, est généralement demeurée assez serrée.

Cet agencement de politiques a réussi à faire baisser l'inflation de façon importante dans les deux pays, bien qu'il ne soit pas certain que la diminution de l'anticipation inflationniste ait réellement suivi la baisse de l'inflation réelle. Aux États-Unis, cet agencement de politiques a aussi correspondu à un redressement assez satisfaisant après la récession, mais plusieurs personnes sont encore préoccupées par la persistance d'un déficit élevé. Au Canada, la reprise partait d'un creux plus profond et a été plutôt faible — particulièrement en ce qui concerne le taux de chômage. Il est à craindre que le chômage ne demeure élevé pendant une longue période. Le niveau du déficit fédéral canadien cause également beaucoup d'inquiétudes.

En raison du contexte généralement similaire de l'élaboration de la politique au Canada et aux États-Unis, on peut se demander pourquoi la reprise a été beaucoup plus forte dans un pays que dans l'autre et, en particulier, pourquoi les investissements du secteur privé ont fermement repris aux États-Unis tandis qu'ils sont relativement faibles dans notre pays (voir figure 10-3). Cette situation pourrait s'expliquer par la plus grande rigidité des salaires au Canada (et par conséquent une réponse moins flexible à la restriction monétaire et aux conditions changeantes de la concurrence) et du fait que la fin de l'essor économique énergétique et la faiblesse mondiale des industries de matières premières ont eu de plus grands effets sur l'économie canadienne que sur l'économie américaine. De plus, la poussée inflationniste qui a précédé la reprise semble avoir été plus prononcée au Canada qu'aux États-Unis, produisant des séquelles graves, alors que les sociétés et les particuliers se repliaient afin de réduire les dettes acquises lorsqu'ils s'attendaient à ce que l'inflation (et la prospérité économique) persiste et que le fardeau réel du service de la dette continue d'être léger. Le fait qu'en 1981 les États-Unis aient grandement renforcé les mesures fiscales d'incitation à l'investissement, et que le Canada ait adopté une telle politique pendant la période 1972-1977, explique en partie la vigueur relative de l'investissement dans les deux pays vers la fin des années 1970 et plus récemment encore.

Naturellement, la plus grande utilisation du potentiel de production aux États-Unis explique aussi, sans doute, la vigueur de l'investissement dans ce pays (quoique cette différence de l'utilisation du potentiel de production fait elle-même partie de l'énigme que nous tentons de résoudre). Finalement, les différences entre les deux régimes d'imposition quant aux paiements de la dette à la consommation et aux intérêts hypothécaires peuvent augmenter la vulnérabilité de l'économie canadienne devant des taux d'intérêt élevés.

FIGURE 10-3 Investissement constant des entreprises
(en pourcentage du PNB)



Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 2.4; et United States, Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, tableau B-1.

Dans les deux pays, cependant, la gestion de la demande est compliquée du fait que les déficits fédéraux projetés, même corrigés des variations conjoncturelles, impliquent des ratios dette/PNB toujours grandissants (de même que les coûts du service de la dette) aussi longtemps que les taux d'intérêt réels demeurent relativement élevés. Ces déficits élevés ont sans doute soutenu le niveau d'activité économique pendant la récession. Cependant, ils peuvent aussi avoir créé un climat d'attente selon lequel le contrôle ou le financement de ces déficits nécessiteront éventuellement de fortes augmentations d'impôts ou un mouvement vers des politiques monétaires inflationnistes.

L'inflation et les objectifs d'emploi

Comme il a été clairement indiqué, les commissaires estiment qu'en raison de la structure actuelle de l'économie, les politiques de gestion de la demande ne peuvent à elles seules faire baisser le taux de chômage au-dessous de 6,5 à 8 pour cent pendant une période prolongée. C'est pourquoi, ils attachent une telle importance aux initiatives structurelles, qui pourraient faire baisser le

taux minimum possible du chômage. De plus, les commissaires croient qu'il serait imprudent de compromettre les récents progrès — chèrement acquis — dans la baisse de l'inflation, en utilisant exclusivement une politique de gestion de la demande pour ramener rapidement le taux de chômage entre 6,5 et 8 pour cent. Cependant, nous avons plusieurs choix importants à faire dans le domaine des politiques fiscales et monétaires futures. Un de ces choix fondamentaux consiste à décider jusqu'à quel point nous désirons faire baisser le taux d'inflation. Cela veut dire, d'une part, qu'il faut évaluer les risques d'une baisse lente de l'inflation et d'autre part, ne réduire que lentement le chômage à des niveaux tolérables.

Le taux actuel de chômage est beaucoup plus élevé que la plupart des estimations du TCIS; d'autres indicateurs constatent également un ralentissement appréciable de l'économie. De plus, nous semblons avoir accompli des progrès importants dans l'amélioration du climat d'anticipation d'une inflation modérée dans l'avenir. Les perspectives de l'économie canadienne, traitées au chapitre 7, démontrent que dans le cadre actuel des politiques économiques, nous entrons dans une période de reprise assez longue qui ne sera que modeste. Dans ces circonstances, une augmentation modérée de la croissance projetée de la demande, qui offrirait les possibilités d'une importante réduction du chômage ainsi que d'un renforcement des investissements, devrait être compatible avec une baisse additionnelle de l'inflation.

La politique en regard du déficit

L'étude précédente a révélé que les déficits peuvent causer des difficultés si leur taille est telle qu'elle entraîne une tendance à la hausse du ratio dette/PNB. Il semble que ce soit actuellement le cas au Canada, même si l'on fait des corrections en fonction des niveaux actuels d'activité plus bas que la normale.

Comme on peut le constater aux tableaux 10-2 et 10-3, parmi les plus grands pays membres de l'OCDE, le ratio déficit/PNB pour tout le secteur public au Canada vient au deuxième rang après l'Italie. Cependant, bien que le ratio déficit/PNB soit plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, lorsque le déficit est exprimé en termes de pourcentage des économies nettes privées, le Canada occupe une meilleure place que son voisin, situation qui reflète un taux d'épargne personnelles beaucoup plus bas aux États-Unis qu'au Canada.

Nous croyons en l'utilité de réduire le déficit à un niveau permettant la stabilisation ou la diminution du ratio endettement/PNB. Nous ne proposerons pas un objectif précis pour la réduction du déficit, c'est une tâche qui relève des personnes qui disposent des toutes dernières projections économiques et fiscales, et de tels objectifs peuvent nécessiter des révisions au fur et à mesure que les projections sont modifiées. Cependant, nous reconnaissons qu'une réduction substantielle du déficit est nécessaire — probablement de l'ordre de 1,5 pour cent du PNB, ce qui serait équivalent à 10 milliards de dollars d'ici l'exercice financier 1991¹⁶. (Selon les prévisions gouvernementales de novembre 1984, cela réduirait le déficit budgétaire fédéral d'environ 4 pour cent du PNB.)

TABLEAU 10-2 Ratio solde budgétaire/PNB

| Pays | (ensemble du secteur public) | | | | | |
|--|------------------------------|------|-------|-------|-------|-------------------|
| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 ^a |
| États-Unis | +0,6 | -1,2 | -0,9 | -3,8 | -4,1 | -3,2 |
| Japon | -4,8 | -4,5 | -4,0 | -3,4 | -3,3 | -2,2 |
| Allemagne de l'Ouest | -2,7 | -3,8 | -3,1 | -3,4 | -2,7 | -1,7 |
| France | -0,7 | +0,2 | -1,8 | -2,5 | -3,4 | -3,5 |
| Royaume-Uni | -3,2 | -3,8 | -3,1 | -2,4 | -3,3 | -3,1 |
| Italie | -9,5 | -8,0 | -11,9 | -12,7 | -11,8 | -13,5 |
| Canada | -1,8 | -2,7 | -1,6 | -5,0 | -6,2 | -6,0 |
| Ensemble des pays ci-dessus ^b | -1,7 | -2,4 | -2,6 | -4,0 | -4,2 | -3,6 |

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, p. 29.

a) Estimations et prévisions de l'OCDE;

b) pondération par le PNB/PIB aux taux de change de 1982.

Certains exemples peuvent être utiles afin d'illustrer l'ampleur des mesures que nous examinons. Une réduction du déficit de 10 milliards de dollars d'ici la fin de la décennie, par le seul moyen de l'augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers, exigerait une augmentation des taux d'environ 20 pour cent (et ce calcul ne tient pas compte des effets possibles de ces augmentations d'impôts sur le resserrement de la croissance économique et par conséquent sur l'augmentation des revenus). L'élimination complète du déficit au moyen de réductions des dépenses nécessiterait une réduction moyenne d'environ 10 pour cent de toutes les dépenses (à l'exception du service de la dette) ou de 11 pour cent si l'on exclut les dépenses de la défense et de l'aide internationale au développement, d'environ 15 pour cent si les transferts aux provinces pour la péréquation et le financement de programmes (santé et enseignement postsecondaire) étaient également exemptés et d'environ 20 pour cent si les dépenses au chapitre de la sécurité de la vieillesse (SV) et du supplément de revenu garanti (SRG) l'étaient aussi.

Nous ne tenterons pas d'indiquer en détail quelle forme devrait prendre la réduction du déficit. Nous désirons cependant souligner plusieurs points qui, à notre avis, devraient être pris en considération dans l'élaboration d'une telle politique :

- Les réductions d'impôts pendant la période 1975-1978 ont grandement contribué au déficit accumulé. Depuis 1975, les dépenses pour les programmes ordinaires du gouvernement ont été assez stables en relation avec la tendance du PNB. Les dépenses croissantes du service de la dette ainsi que l'augmentation des prestations d'assurance-chômage et l'adoption de programmes spéciaux reliés à la récession représentent la plus grande partie de l'augmentation récente des dépenses fédérales en regard du PNB.
- En dépit de l'effet des réductions d'impôts antérieures sur la situation fiscale du gouvernement, nous croyons que le fait d'imposer maintenant

TABLEAU 10-3 Ratio solde budgétaire/épargne privée nette^a

| Pays | (ensemble du secteur public) Ratio déficit budgétaire/épargne privée nette ^b | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|--|------|------|------|-------|-------|-------|--------|--------|------|--------|
| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
| États-Unis | 4,8 | 52,4 | 30,4 | 13,7 | - 2,6 | - 9,3 | 22,0 | 15,0 | 71,4 | 68,2 | 49,7 |
| Japon | - 2,1 | 17,1 | 20,6 | 23,0 | 31,0 | 29,8 | 28,2 | 26,5 | 24,7 | 26,9 | 20,3 |
| Allemagne de l'Ouest | 12,9 | 55,9 | 35,5 | 28,9 | 26,2 | 27,8 | 35,4 | 46,2 | 40,6 | 30,5 | 15,8 |
| France | - 5,9 | 20,2 | 5,8 | 8,5 | 16,7 | 6,7 | - 2,6 | - 24,2 | - 35,2 | 47,0 | - 47,2 |
| Royaume-Uni | 61,4 | 76,1 | 68,5 | 37,8 | 40,7 | 35,8 | 42,8 | 40,5 | 30,8 | 56,3 | 48,1 |
| Italie | 48,7 | 69,4 | 52,4 | 47,9 | 54,2 | 51,4 | 47,5 | 73,0 | 78,0 | 82,9 | 85,1 |
| Canada | - 19,1 | 24,1 | 16,8 | 26,7 | 30,6 | 15,3 | 20,8 | 10,4 | 50,5 | 49,8 | 44,0 |
| Ensemble des pays ci-dessus | 9,1 | 45,6 | 30,6 | 20,5 | 15,2 | 10,0 | 25,2 | 25,7 | 54,0 | 54,8 | 42,7 |

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, p. 29.

a) L'épargne privée nette est l'épargne nette des ménages et des entreprises;

b) besoin de financement des administrations publiques en pourcentage de l'épargne privée.

Nota : Le signe (-) indique un excédent de financement.

une forte augmentation des taux aurait des effets nuisibles sur les mesures d'incitation et, par conséquent, sur les perspectives de développement et de croissance de l'économie canadienne. Nous notons aussi que des augmentations importantes d'impôts seront nécessaires à moyen terme pour des raisons autres que la réduction du déficit. Les taux de cotisation au Régime des pensions du Canada (RPC) et au Régime des rentes du Québec (RRQ) devront être majorés à mesure que ces programmes vieillissent et une certaine augmentation générale des impôts pourra aussi devenir nécessaire pour financer les pensions PSV/SRG et les programmes médicaux alors que la proportion de personnes âgées augmente dans la population.

- En raison de ces considérations et du besoin de distribuer le fardeau fiscal, nous sommes en faveur d'une augmentation des impôts combinée à des diminutions assez importantes des dépenses. Cette recommandation soulève la question des domaines de dépenses qui seraient épargnés au prix de coupures plus sévères ailleurs. Chacun possède sa liste de candidats préférés. Nous avons recommandé, à la deuxième partie de ce Rapport, une accélération dans l'augmentation de l'aide internationale au développement. Nous avons également attiré l'attention sur le besoin possible d'élargir les programmes de redressement. Les dépenses canadiennes en matière de défense nationale sont relativement faibles et pourraient justifier une exemption dans ce cas. De plus, en raison de la conjoncture, nous ne désirons pas voir l'adoption de mesures qui augmenteraient les difficultés des Canadiens qui sont déjà aux prises avec le chômage.
- Une des façons possibles d'élargir la base des augmentations consisterait à fixer le facteur d'indexation pour l'impôt des particuliers et les programmes de transferts (à l'exception peut-être du SRG) à x pour cent sous le taux d'inflation et de maintenir le facteur prix pour tous les autres programmes de dépenses — sauf l'aide internationale et la défense nationale — à x pour cent au-dessous du taux d'inflation. Nous calculons que de fixer ces facteurs à 3 pour cent au-dessous du taux d'inflation pendant une période de trois ans réduirait le déficit de l'ordre de 1,5 pour cent du PNB.

Notre conviction que le déficit doit être réduit a des implications importantes pour ce rapport : toutes les augmentations de dépenses nettes ou toutes les réductions d'impôts que nous proposons s'ajoutent aux augmentations d'impôts et aux réductions de dépenses nécessaires dans d'autres domaines. Nous reconnaissons également qu'une politique de resserrement mise en œuvre par le gouvernement fédéral pourrait bien compliquer les relations fédérales-provinciales dans le domaine fiscal.

L'agencement des politiques fiscales et monétaires

Plus haut dans cette section, nous avons exprimé l'opinion que les politiques fiscales et monétaires devraient viser à accélérer le rythme de la reprise économique. À cet objectif, nous ajoutons la réduction du déficit structurel. La seule façon de réaliser ces deux objectifs simultanément consiste à adopter un nouvel agencement de politiques, en penchant vers une politique monétaire un peu plus expansionniste qu'elle ne l'est actuellement, ce qui ferait plus que compenser l'impact restrictif initial de mesures fiscales en vue de la réduction

du déficit. Ce déplacement vers l'expansion ne pourrait que contribuer à faire baisser les taux inacceptables de chômage que l'on connaît actuellement; il aiderait à réduire le déficit en stimulant la dépense de capitaux et les exportations nettes, ainsi qu'en diminuant peut-être les épargnes des particuliers.

La politique monétaire que nous appuyons entraînerait une augmentation *temporaire* des taux de croissance de la masse monétaire, suivie d'un retour à des taux compatibles avec une croissance non inflationniste du PNB nominal à partir d'un plancher plus élevé. Il est essentiel qu'un plan d'action en vue de la réduction du déficit à des niveaux soutenables soit bientôt adopté afin que le Canada puisse desserrer sa politique monétaire sans créer de nouvelles attentes inflationnistes. Finalement, certains d'entre nous sont également en faveur de mesures fiscales d'encouragement aux dépenses des particuliers (par exemple, une réduction temporaire de certaines mesures fiscales d'incitation à l'épargne).

Les perspectives de l'économie canadienne dans le cadre d'une telle démarche politique dépendent beaucoup des décisions de l'administration américaine, selon qu'elle choisisse une méthode semblable de réduction du déficit associée à un desserrement monétaire ponctuel ou qu'elle maintienne l'agencement actuel des politiques fiscales et monétaires. Si les États-Unis adoptaient des mesures de réduction du déficit, les taux d'intérêt baisseraient et une diminution semblable dans les taux canadiens n'aurait pas d'effets importants sur le taux de change.

Si au contraire, les États-Unis persistaient dans leur politique actuelle, le changement recommandé dans l'agencement des politiques canadiennes entraînerait probablement une réduction temporaire moins élevée de nos taux d'intérêt, associée à une baisse du taux de change. (Comme nous l'expliquons plus bas, le taux de change doit baisser jusqu'au niveau à partir duquel on s'attend à ce qu'il remonte, si les taux d'intérêt canadiens doivent baisser en comparaison avec les taux américains). Selon la seconde hypothèse, les secteurs concurrentiels exportations-importations seraient plus stimulés que dans la première situation, tandis que les secteurs réagissant aux taux d'intérêt (particulièrement la construction résidentielle et non résidentielle) le seraient moins.

Cependant, il faut souligner que, bien que le desserrement ponctuel de la politique monétaire canadienne devrait—toutes autres choses étant égales—entraîner une certaine réduction du taux de change, cette baisse se limiterait d'elle-même si la politique était mise en œuvre dans le cadre plus large d'un engagement clair et digne de foi d'éviter les pressions inflationnistes. Nous ne voulons pas sous-estimer les risques. La perte de confiance des marchés de change pourrait transformer une dépréciation modeste en une chute libre. Nous croyons cependant, que la démarche générale que nous proposons écarte clairement la possibilité d'accroître l'inflation et comporte, par conséquent, la condition-clé du contrôle automatique de la dépréciation du taux de change.

Il existe une autre possibilité d'une démarche politique plus étendue, qui combinerait une action politique fiscale et monétaire à une politique temporaire des revenus. Une telle politique est examinée dans la conclusion du présent chapitre.

Notes

1. Canada, Ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Employment and Income*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945, p. 23.
2. Canada, Chambre des communes, *Journal des débats*, le 19 avril 1959, p. 2518–2519.
3. Conseil économique du Canada, *Economic Goals for Canada to 1970*, Premier exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, p. 189.
4. Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport*, vol. 2, *The Use of the Tax System to Achieve Economic and Social Objectives*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.
5. Canada, Consommation et Corporations Canada, *Policies for Price Stability*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 7.
6. Consulter Canada, « Task Force on Labour Relations » dans *Canadian Industrial Relations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.
7. Canada, Commission des prix et des revenus, *Inflation Unemployment and Incomes Policy*, Rapport final, Ottawa, Information Canada, 1972, p. iii.
8. Consulter Canada, Sénat, Comité permanent des Finances nationales, *La croissance, l'emploi et la stabilité des prix*, Ottawa, Information Canada, 1971.
9. *Ibid.*, p. xiv.
10. Canada, Commission des prix et des revenus, *Inflation, Unemployment and Incomes Policy*, Rapport sommaire, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 7.
11. Il est important de reconnaître que, si l'essor dans les exportations continue, le rajustement dans le secteur manufacturier doit se produire, d'une façon ou d'une autre.
12. John N. Turner, ministre des Finances, *Discours sur le budget*, Ministère des Finances, 1974, p. 1–6.
13. Banque du Canada, *Annual Report of the Governor to the Minister of Finance and Statement of Accounts for the Year 1975*, Ottawa, Banque du Canada, 1976, p. 9–11.
14. Un autre des exemples fréquemment cité est celui de l'Autriche qui, bien qu'elle ne soit pas membre du SME, a lié sa devise de très près au deutsche mark de l'Allemagne de l'Ouest. Trente-cinq pour cent du commerce de l'Autriche se fait avec l'Allemagne de l'Ouest et plusieurs observateurs croient que le lien de la devise a grandement contribué au succès de l'Autriche en regard de l'inflation et du chômage. Les employeurs et les syndicats autrichiens sont très conscients de l'importance des prix et des salaires dans le maintien de leur compétitivité avec leur principal partenaire commercial.
15. L'expérience de ces pays est décrite dans le compte rendu d'un colloque organisé par la Commission. Consulter John Sargent, « L'expérience macro-économique : un colloque » dans *L'expérience macro-économique : un colloque*, vol. 24 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
16. En novembre 1984, le ministre des Finances déclarait que le gouvernement avait l'intention de réduire les dépenses, ce qui se traduirait probablement par une diminution du déficit de l'ordre de 10 à 15 milliards de dollars en 1991. Selon les projections de novembre 1984, une telle réduction suffirait à mettre un terme à la croissance du ratio dette/PNB. Dans des études réalisées pour le compte du *C.D. Howe Institute* ainsi que pour cette Commission, les professeurs Neil Bruce et Douglas Purvis de l'Université Queen's ont attiré l'attention sur la question de l'endettement public et ont proposé une réduction du déficit de 11 milliards de dollars d'ici 1988.

Questions institutionnelles connexes

La gestion de la politique monétaire et fiscale soulève un certain nombre de questions sur la nécessité, pour le Canada, d'entreprendre des changements institutionnels. Nous examinons trois de ces questions : les liens étroits qui existent entre notre taux de change et les taux d'intérêt internationaux, l'indexation comme moyen d'ajustement à l'inflation, et les contraintes à la politique de stabilisation créées par la nature régionale et fédérale du Canada.

Le taux de change et les taux d'intérêt internationaux

Certains considèrent que la baisse importante de la valeur du dollar canadien par rapport à celle du dollar américain, baisse qui a commencé à la fin des années 1970 et qui s'est prolongée au début des années 1980, constitue un indice de la faiblesse économique du Canada. Les fluctuations à court terme du taux de change constituent également une source de préoccupation constante dans notre pays. En outre, les taux d'intérêt canadiens, qui évoluent parallèlement à ceux des États-Unis, ont atteint des sommets sans précédent au Canada vers la fin des années 1981, et même après quelques baisses ultérieures, ils restent toujours extrêmement élevés, surtout en termes réels.

La plupart des économistes sont d'accord pour dire que l'ont peut, du moins en partie, attribuer à ces taux d'intérêt élevés, la faiblesse actuelle de la formation du capital du Canada ainsi que la lenteur de la reprise ayant suivi la récession de 1981-1982. Tout le monde reconnaît que ces taux constituent un phénomène mondial, transmis au Canada par l'intermédiaire des marchés de capitaux internationaux. Bien qu'ils n'en étaient pas la cause, ces taux d'intérêt élevés ont créé des difficultés au Canada et ont également beaucoup contribué à aggraver la crise de la dette internationale, qui a eu lieu en 1982 dans certains pays en voie de développement et dans d'autres pays du bloc communiste.

Étant donné que notre système permet la circulation presque entièrement libre des capitaux à travers nos frontières, ainsi qu'un commerce international important de biens et de services, les conditions monétaires internationales ont des effets profonds et diversifiés sur l'économie canadienne. Ce phénomène incite certains observateurs à craindre que notre adhésion permanente au système actuel implique un sacrifice substantiel du contrôle de notre destinée économique. Dans cette section, nous examinerons d'abord la mesure dans laquelle de telles préoccupations sont justifiées, et nous étudierons ensuite les moyens que nous pourrions employer pour résoudre ces problèmes.

Le taux de change

Il est impossible d'affirmer que notre économie s'est bien portée au cours de la dernière décennie, mais les commissaires pensent néanmoins, que toute tentative de jugement sur la santé économique du Canada, basée sur le taux de change par rapport au dollar américain, est à la fois erronée et trompeuse. À notre avis, une telle notion est un vestige du passé et ne s'applique plus.

À partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1960, le dollar américain était la monnaie-clé du système monétaire

international. Pendant cette période, les monnaies de tous nos autres partenaires commerciaux étaient liées au dollar américain par des taux de change fixes. Le flottement du dollar canadien de 1950 à 1961 constituait une anomalie dans le système monétaire international. Dans un contexte où les taux de change étaient généralement fixes, le dollar canadien fluctuait par rapport à ces autres monnaies, parallèlement à ses mouvements vis-à-vis du dollar américain. Les Canadiens en sont donc venus à penser que le taux de change du dollar américain était synonyme du taux de change du Canada, eu égard au reste du monde.

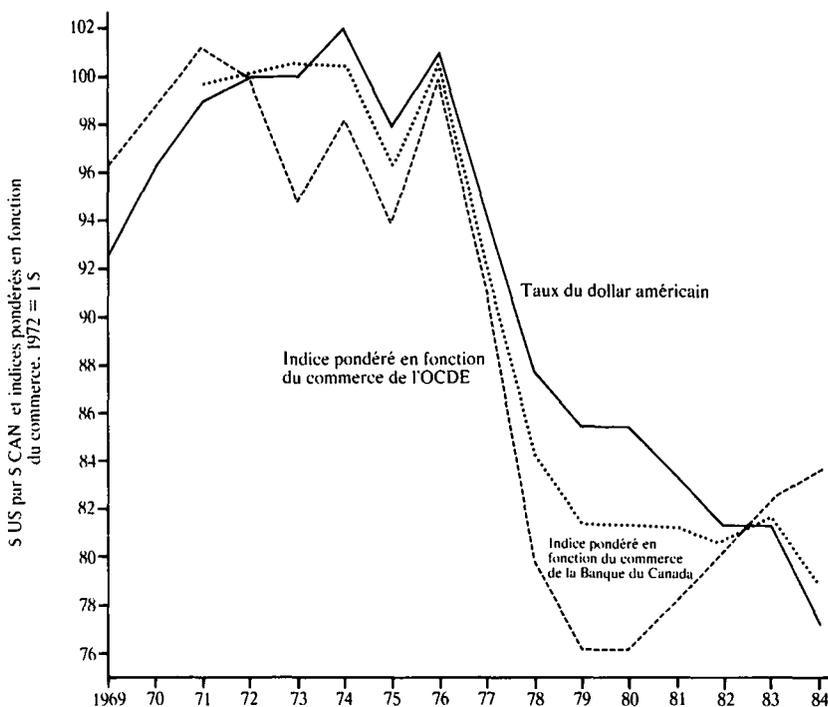
Étant donné les conditions particulières de l'époque, les Canadiens avaient raison de penser ainsi. Jusqu'au milieu des années 1960, en particulier après la guerre de Corée, les États-Unis réussirent à obtenir un degré relativement élevé de stabilité économique intérieure. Pendant ces années, leur économie fut presque libre de toute inflation. On pouvait donc, à juste titre, interpréter toute tendance à la baisse du dollar canadien par rapport au dollar américain (ou de déficit du compte courant après que le Canada soit revenu à un taux de change fixe), comme un signe que les termes d'échange (la valeur relative des biens et des services qui font l'objet d'un commerce international) se retournaient contre nous, ou que des pressions inflationnistes indues se faisaient sentir dans le pays. Une tendance à la hausse du dollar canadien était une indication du contraire.

Pendant, ces conditions spéciales n'existent plus, et il ne serait pas juste de continuer à utiliser le taux de change du dollar américain de cette manière, pour deux raisons. Premièrement, le reste du monde ne lie plus sa monnaie au dollar américain depuis plus d'une décennie. Le taux de change du dollar américain, par conséquent, donne une indication imparfaite de la valeur du dollar canadien par rapport au panier de monnaies des pays avec lesquels nous faisons des échanges. Deuxièmement, les résultats macro-économiques des États-Unis, au cours de la dernière décennie, de même que ceux de la plupart des autres pays, n'ont pas fourni de point de repère stable et n'en fourniront peut-être pas au cours des quelques années à venir.

La figure 10-4 illustre la difficulté que l'on éprouve à utiliser le taux de change du dollar américain afin de mesurer le comportement international de notre dollar. Elle montre le taux de change du dollar canadien par rapport à la monnaie américaine et à deux indices de « taux de change effectif » — c'est-à-dire, à deux paniers de monnaies de nos partenaires commerciaux. Certes, ces derniers sont très influencés par le taux de change du dollar américain (le dollar américain représente plus de 70 pour cent des paniers de monnaies en question), mais il apparaît clairement que le taux du dollar américain et le taux effectif se sont parfois comportés différemment. Parfois, comme pendant la période 1982-1984, le taux de change américain a indiqué que le dollar canadien était une monnaie faible, alors que plus de la moitié des taux pondérés en fonction du commerce racontaient une histoire un peu différente.

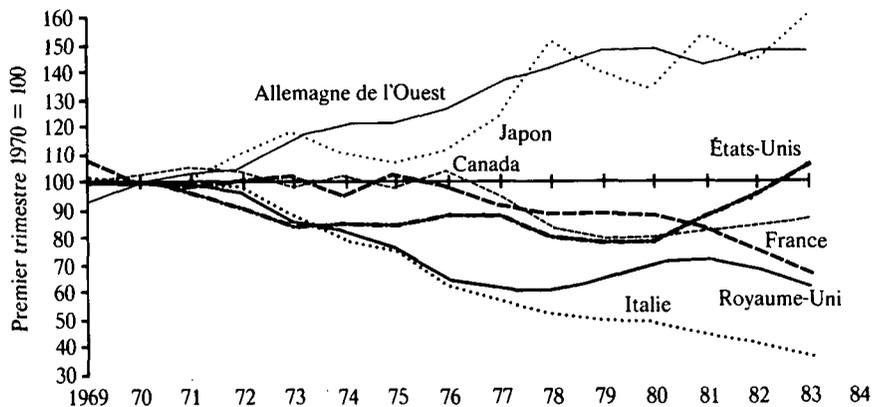
La figure 10-5 donne un graphique des taux de change pondérés en fonction du commerce des pays importants de l'OCDE, de 1969 à 1984. On peut clairement y voir que le dollar canadien, loin d'être chroniquement faible, comme on en a l'impression lorsqu'on ne considère son taux de change

FIGURE 10-4 Dollar américain et taux de change pondéré en fonction du commerce du dollar canadien



Sources : Organisation de coopération et développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, tableaux 32, R15, R16; et *Revue de la Banque du Canada*, numéros de septembre 1984 et de février 1985.

FIGURE 10-5 Taux de change effectifs, pondérés en fonction du commerce (moyennes des taux journaliers)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, tableau R16.

que comparé au dollar américain, était en fait l'une des monnaies les plus fortes du monde pendant cette période. Sa dépréciation par rapport au dollar américain depuis 1980 est due à la supériorité de la monnaie américaine sur presque toutes les devises du monde, et non à une faiblesse quelconque de l'économie canadienne.

Nous ne voulons cependant pas faire croire que les changements de taux de change du dollar canadien, par rapport au dollar américain et aux autres monnaies, ne sont pas importants pour le Canada. Il est évident qu'ils le sont, mais il est raisonnable de se demander s'ils justifiaient une politique concertée de la part des autorités canadiennes. Les fluctuations du taux de change, quelles qu'en soient les causes, ont des effets sur la production et la consommation de biens qui traversent nos frontières. Au Canada, les exportations représentent plus du quart du revenu intérieur; les fluctuations du taux de change affectent donc presque tous les Canadiens d'une manière ou d'une autre. Et comme plus de 70 pour cent de notre commerce extérieur se fait avec les États-Unis, il faut reconnaître que le taux de change du dollar américain est très important pour nous tous. Nous devons donc étudier comment les autorités canadiennes peuvent répondre aux fluctuations du taux de change¹.

Les mesures à long terme

Les autorités fiscales et monétaires canadiennes ont la responsabilité majeure de maintenir l'inflation à un taux faible et stable, l'emploi à des niveaux élevés et stables, et la croissance économique à un rythme raisonnable. Nous ne pensons pas, qu'à long terme, des compromis puissent exister entre ces objectifs. C'est dans ce contexte qu'il faut examiner la politique du taux de change.

Le taux de change est le prix relatif de deux monnaies, prix influencé par des facteurs qui portent sur l'un et l'autre. Cette vérité élémentaire est lourde de conséquences. Si les autorités des pays avec lesquels le Canada fait des échanges accordent tous la même priorité à la poursuite d'objectifs de politique intérieure, y compris la réduction de l'inflation, les taux de change demeureront stables à long terme en l'absence de changements dans les termes des échanges commerciaux. Si le Canada poursuit avec succès de telles politiques, mais que certains de ses partenaires commerciaux tolèrent une augmentation de leur inflation, leur monnaie se dépréciera par rapport au dollar canadien, et vice versa.

Le gouvernement canadien ne peut simultanément s'engager à poursuivre la stabilité économique à l'intérieur du pays et maintenir à la fois un taux de change stable par rapport à la monnaie d'un autre pays, à moins d'être certain que les autorités de ce pays poursuivent les mêmes objectifs et que les termes réels des échanges commerciaux, ainsi que les autres facteurs déterminant le commerce entre les pays, ne changeront pas. Si notre gouvernement ne peut être certain de ces deux éléments, il doit choisir entre ses objectifs de politique intérieure et un taux de change stable. Comme il a déjà été mentionné, les commissaires estiment que le Canada devrait opter pour un taux de change flexible par rapport aux monnaies étrangères y compris celle des États-Unis.

Cela ne veut pas dire, nous le soulignons, que les taux de change canadiens doivent fluctuer constamment. Cela signifie que, lorsqu'elles ont le choix entre la réalisation d'objectifs de politique intérieure et la stabilisation du taux de change, à long terme, les autorités doivent choisir la première voie sans hésitation. En principe, les principales perturbations des taux de change résulteraient alors d'initiatives étrangères en matière de politique monétaire—qu'il serait déconseillé d'imiter au Canada—et de changements dans les termes des échanges commerciaux. Il n'y a aucune raison de supposer que de tels chocs se produiraient fréquemment ou qu'ils seraient toujours graves. Une politique de taux de change flexible équivaut à l'adoption d'un plan de rechange permettant d'amoindrir l'effet de ces chocs sur l'économie nationale, lorsque ceux-ci se produisent.

Les mesures à court terme

Le raisonnement qui précède n'est pas controversé. Très peu de gens soutiendraient que les autorités canadiennes devraient s'engager à l'avance à importer des politiques très inflationnistes ou déflationnistes en tentant de maintenir le taux de change. Il n'est d'ailleurs pas difficile d'admettre que, lorsque les termes des échanges commerciaux (ou d'autres facteurs réels) changent au détriment du Canada, il vaut mieux permettre les fluctuations du taux de change afin d'obtenir un ajustement des prix relatifs de nos importations et de nos exportations, que de forcer l'économie à s'ajuster elle-même, principalement dans le secteur des salaires. Cependant, comme l'a démontré l'expérience des dernières années, le taux de change semble également soumis à toutes sortes de pressions à court terme, pressions dont on ne peut manifestement pas attribuer l'origine à des changements profonds de politique dans les autres pays ou à des modifications fondamentales des termes d'échange.

De nombreux analystes soutiennent que les forces spéculatives inhérentes à un marché libre des changes causent des variations de taux qui ne dépendent pas de facteurs économiques sous-jacents, mais qui peuvent néanmoins compromettre le fonctionnement efficace d'une économie aussi ouverte que celle du Canada. Il est donc tentant de soutenir que les autorités canadiennes, tout en continuant d'accorder la priorité aux objectifs de politique intérieure, devraient conserver suffisamment de latitude pour amortir les fluctuations à court terme du taux de change.

Lorsqu'en 1970, le Canada est revenu à un système de taux de change flexible, le gouvernement et la Banque du Canada ont effectivement appliqué une telle politique en maintes occasions par l'intermédiaire de leur politique monétaire et de leurs interventions sur le marché des changes. L'abandon des objectifs de croissance monétaire en 1982, par exemple, a été perçu dans l'esprit de plusieurs observateurs comme un changement de politique en faveur d'une stabilisation du taux de change du dollar américain. Pendant cette période, on ne peut pas dire que notre taux de change par rapport au dollar américain ait été fixé. Aucune des politiques de l'époque n'allaient à l'encontre des principes énoncés ci-dessus. Les interventions sur le marché des changes et certaines mesures de politique monétaire visaient explicitement à

mener doucement le taux de change à la valeur à long terme que la poursuite des objectifs de politique intérieure semblait requérir. Les questions auxquelles nous devons répondre maintenant sont les suivantes : ces interventions ont-elles atteint leur but, et serait-il productif de les poursuivre dans l'avenir?

Les commissaires désirent d'abord faire remarquer qu'un tel type d'intervention est techniquement possible. La stabilité à long terme des prix intérieurs implique que le taux de croissance des agrégats monétaires intérieurs se situe en deçà de certaines limites. Dans la mesure où les tentatives visant à diminuer les fluctuations du taux de change nécessitent l'expansion et la contraction de la masse monétaire, elles comportent la possibilité—mais uniquement la possibilité—que ces limites soient franchies. La relation à long terme entre la croissance des agrégats monétaires et le niveau des prix intérieurs n'est pas si étroite qu'elle prive les autorités de la flexibilité nécessaire afin d'influencer le marché des changes.

Les interventions peuvent également être souhaitables, du moins en principe. La stabilité des prix intérieurs dicte uniquement une fourchette de croissance pour les divers agrégats monétaires, et non des valeurs précises pour la croissance d'agrégats spécifiques, car les relations des demandes pour certains agrégats ne sont pas absolument stables à long terme. Une baisse temporaire de demande d'agrégats monétaires canadiens tendra à augmenter le taux d'inflation à court terme qui est lié à un taux particulier de croissance de ces agrégats; elle tend également à exercer temporairement des pressions à la baisse sur les taux de change. Des restrictions monétaires pour combattre ces pressions à la baisse des taux de change réduiront le taux de croissance des agrégats monétaires, au moment opportun, en ce qui concerne les objectifs de politique intérieure.

Une variation temporaire de la demande d'agrégats monétaires n'est pas l'unique source de pressions à court terme sur les taux de change que les autorités canadiennes peuvent compenser. Des problèmes temporaires de balance des paiements (résultant disons de mauvaises récoltes) peuvent également justifier une intervention de la Banque du Canada sur le marché des devises, de même que les problèmes causés par des mouvements de placements temporaires engendrés par des renseignements erronés ou la spéculation excessive. Dans chacun de ces cas, la cause du désordre est temporaire et finirait par se résorber. Cependant, si on en permet les effets sur le taux de change, les signaux de prix transmis aux secteurs du marché peuvent induire les agents économiques en erreur. Ainsi, par exemple, une baisse temporaire du taux de change peut mener à une hausse générale et inflationniste des salaires.

Bien que ces circonstances militent en faveur d'une intervention, l'argument n'est pas irréfutable. En effet, des fluctuations temporaires du taux de change offrent au secteur privé des possibilités de profit; dans la mesure où les spéculateurs exploitent ces possibilités, leurs activités tendent à stabiliser les taux de change sans intervention de la part des autorités monétaires. En fait, parce que les spéculateurs ont une bonne connaissance de la dynamique du marché des changes, et parce qu'ils ont l'habitude de soupeser toute éventualité, leurs actions peuvent prévenir la baisse importante

du taux de change qui se serait autrement produite en réponse à des événements défavorables, bien que probablement temporaires, survenant sur le marché. Des pressions temporaires sur le taux de change ne suffisent pas à justifier une intervention à court terme des autorités sur le marché des changes. Une telle intervention impliquerait que seules les autorités possèdent des connaissances qui leur permettent, mieux que les agents économiques privés, de juger du moment opportun et de la portée de leur intervention, ou que la banque centrale puisse intervenir efficacement en mobilisant des ressources que le secteur privé ne possède pas.

Il n'est pas sûr que ces deux conditions existent à l'heure actuelle. Le secteur privé ne manque certainement pas de ressources. En fait, les marchés internationaux de capitaux se sont tellement développés que les banques centrales se plaignent souvent que les ressources dont elles disposent ne leur permettent pas de résister aux pressions de ces marchés. L'étendue des connaissances du secteur privé prête cependant à discussion. En maintes occasions au cours des dix dernières années, on a certainement eu l'impression que les spéculateurs tentaient d'amener le taux de change canadien à un niveau inapproprié. Durant cette période cependant, les agents privés savaient parfaitement que la Banque du Canada était prête à intervenir sur le marché des changes, et cette connaissance a probablement eu deux effets sur leur activité. Premièrement, dans la mesure où ils s'attendaient à ce que la Banque amortisse les fluctuations, qui autrement leur auraient procuré des bénéfices, ils ont été moins tentés de connaître les causes de ces pressions sur le change et de spéculer sur leurs effets. Deuxièmement, ils ont été certainement incités à spéculer sur les intentions de la Banque.

Les données portant sur les interventions de la Banque centrale ne nous permettent pas d'en déduire comment fonctionneraient en leur absence, bien qu'il faille noter que ces interventions ont souvent été minimales pendant de longues périodes, surtout dans le cas des principales monnaies européennes. Nous supposons que l'action du marché serait plus stabilisatrice qu'elle ne le semble lorsque la Banque intervient. Mais cette conclusion peut prêter à discussion de même que la question de savoir si les interventions de la Banque étaient toujours appropriées.

Les taux d'intérêt

Depuis quelques années, le public associe son inquiétude devant le taux de change du dollar canadien, surtout par rapport au dollar américain, à son inquiétude devant le niveau élevé des taux d'intérêt. On pense généralement que le coût des taux d'intérêt élevés nuit à l'investissement privé, dont dépend la croissance à long terme de la production et de l'emploi. Que peuvent faire les autorités canadiennes pour isoler l'économie intérieure de taux d'intérêt qui ne sont pas compatibles avec les objectifs économiques?

Après 1982, le taux d'inflation au Canada baissa considérablement, mais les taux d'intérêt nominaux ne diminuèrent pas dans la même proportion. Et

même si l'on tient compte du fait que l'inflation réelle ne coïncide pas avec les anticipations d'inflation, les taux d'intérêt réels, qui sont ceux qui gouvernent l'accumulation du capital et par conséquent la croissance et l'emploi, ont fort augmenté depuis 1981. Il faut, par conséquent, examiner la mesure dans laquelle nous pouvons contrôler les taux réels ainsi que les changements institutionnels qui pourraient renforcer ce contrôle.

L'un des événements les plus remarquables de ces vingt dernières années a été l'internationalisation des marchés des capitaux. À l'heure actuelle, le niveau du taux d'intérêt réel est surtout déterminé par l'interaction de l'offre et de la demande mondiales de capitaux. La structure des taux d'intérêt réels internationaux a donc une influence dominante sur les taux d'intérêt réels qui ont cours dans un pays particulier. Naturellement, certains pays, en particulier les États-Unis, sont plus grands que d'autres, à la fois comme acheteurs et comme vendeurs de capitaux, et leurs politiques peuvent avoir des effets sur le niveau mondial des taux d'intérêt réels. Le Canada est cependant trop petit pour avoir une influence quelconque en cette matière. Dans la mesure où nous permettons aux capitaux de traverser nos frontières dans une liberté presque totale, les taux d'intérêt réels ayant cours dans l'économie mondiale auront une influence majeure sur nos taux, surtout à long terme.

L'expression « à long terme » est importante, car les autorités canadiennes ont une certaine influence à court terme sur les taux d'intérêt réels dans la mesure où elles maintiennent un système de taux de change flexible. Si les taux d'intérêt mondiaux montent temporairement, la Banque du Canada peut choisir d'augmenter également son taux. Ce choix a des conséquences immédiates sur le taux de change. Si la Banque suit l'augmentation, le taux de change demeure inchangé (plus précisément, il continue d'évoluer en fonction des autres facteurs qui l'influencent). Si la Banque décide de ne pas suivre l'augmentation, le taux de change canadien baisse—initialement au niveau où les investisseurs estiment que le taux d'intérêt relativement bas offert sur les titres canadiens est plus que compensé par la hausse de la valeur du dollar canadien, hausse que ces investisseurs anticipent entre le moment où les fonds sont investis dans ce pays et le moment où ils peuvent être reconvertis en devises étrangères. En d'autres termes, il existe un mécanisme de compensation à court terme entre le niveau intérieur des taux d'intérêt réels et le taux de change².

Ce mécanisme de compensation est l'un des avantages qu'un taux de change flexible procure au Canada, mais nous devons faire remarquer qu'il s'agit d'un avantage à court terme. Le taux d'intérêt réel canadien ne peut baisser au-dessous de celui qui a cours dans le monde, à moins que l'on anticipe une appréciation du dollar canadien. Une dépréciation de la monnaie—dont le marché des changes est convaincu de la nature temporaire—peut prévenir des augmentations temporaires de taux d'intérêt mondiaux ou retarder les effets de hausses permanentes. Elle ne peut pas écarter indéfiniment ces derniers. À long terme (et on mesure parfois mieux cette période en mois qu'en années), le taux d'intérêt réel au Canada est principalement déterminé sur les marchés mondiaux.

Les interventions sur les mouvements de capitaux

Nos taux d'intérêt se trouvent essentiellement hors de notre contrôle à cause de la liberté avec laquelle les capitaux peuvent entrer et sortir du pays. Toute tentative de la part des autorités canadiennes afin d'établir un contrôle à long terme sur les taux d'intérêt réels dans le pays nécessiterait une intervention sur cette liberté de mouvement. Nous examinons deux méthodes qui leur permettraient de le faire.

Le contrôle des changes

Toute intervention sur les mouvements de capitaux, visant à réduire les taux d'intérêt réels intérieurs par rapport au niveau mondial, est basée sur l'opinion que les taux d'intérêt réels internationaux sont trop élevés pour nos conditions économiques intérieures. Depuis 1982, on pense généralement que les taux d'intérêt réels sont, en fait, excessivement élevés. Mais afin de décider si ces niveaux justifient la création d'un mécanisme structurel de contrôle des changes, qui comporte lui-même un coût économique, il faut savoir si le problème est permanent. Les anticipations inflationnistes sont probablement un facteur important du niveau élevé de ces taux, mais ceux-ci sont également la conséquence – en partie du moins – du taux élevé d'emprunt par le secteur privé et public de l'économie américaine, combiné avec un taux d'épargne intérieure américaine plutôt bas. Aux États-Unis comme ailleurs, on comprend ce problème et nous espérons qu'il sera résolu en temps voulu. Il ne convient pas cependant de tenter de résoudre un problème temporaire, si grave soit-il, au moyen de changements permanents. Les commissaires estiment donc que l'introduction du contrôle des changes n'est pas justifiée au Canada à l'heure actuelle.

L'impôt d'égalisation des intérêts

Certains problèmes temporaires persistent souvent pendant des périodes désagréablement longues, et quelquefois, se répètent. Les taux d'intérêt étrangers sont parfois trop élevés, pendant trop longtemps, pour être compensés par une dépréciation à court terme de la monnaie canadienne. Nous devons donc étudier sérieusement la suggestion selon laquelle certaines mesures provisoires peuvent influencer les taux d'intérêt.

La principale mesure est l'impôt d'égalisation des intérêts, qui prévoit un taux supérieur pour tout revenu d'intérêt gagné en dehors du pays par tout individu ou par toute société assujettie à l'impôt au Canada. Cet impôt devrait encourager les investisseurs canadiens à prêter aux emprunteurs canadiens à des taux moins élevés que ceux qui sont consentis à des étrangers³. Pour évaluer cette mesure, il faut en connaître les effets sur les taux d'intérêt intérieurs ainsi que les autres coûts, s'il y en a, qu'elle entraînerait pour les Canadiens.

Une telle mesure réduirait les taux d'intérêts au Canada pour autant qu'elle empêcherait davantage l'épargne canadienne de sortir du pays qu'elle n'inciterait l'épargne étrangère à y entrer. Compte tenu du taux d'épargne

élevé, au Canada, un impôt d'égalisation des intérêts efficace pourrait avoir cet effet. Un tel impôt aurait cependant d'autres effets qui ne sont pas aussi souhaitables. Premièrement, cette mesure entraînerait une baisse du rendement des épargnes de tous les Canadiens, et non seulement de ceux qui ont placé leur fortune à l'étranger. Cet impôt toucherait tous les épargnants canadiens et non seulement les spéculateurs.

Deuxièmement, pour qu'il soit efficace, cet impôt devrait s'appliquer à tous les revenus d'investissement gagnés à l'étranger, quel que soit le pays, y compris les pays en voie de développement. Autrement, il serait impossible d'empêcher que des investissements dont la destination finale serait les États-Unis ou l'Europe de l'Ouest passent par des intermédiaires domiciliés dans les pays les plus pauvres. Il existe donc des inconvénients à une mesure qui, pour être efficace, frappe d'un impôt additionnel l'investissement canadien dans des pays qui ont un besoin pressant d'investissements, et que le Canada désire aider.

En outre, tout au long de ce Rapport, nous avons affirmé que l'avenir économique du Canada, peut-être plus que celui des autres pays développés, dépend d'un contexte libéral d'échanges internationaux. Bien que le commerce des capitaux ne soit pas identique à l'échange de biens et services, ces échanges sont intimement liés, et il n'est pas sûr que l'on puisse promouvoir une libéralisation de nos relations commerciales avec le reste du monde en même temps que des restrictions sur les mouvements de capitaux. Un impôt d'égalisation des intérêts est, en dernière analyse, une mesure protectionniste.

Finalement, cet impôt introduirait, à dessein, une coupure entre les taux d'intérêt internationaux, qui représentent le rendement réalisé par l'économie canadienne sur les épargnes fournies au reste du monde, et le taux d'intérêt payé au Canadien qui prend la décision d'investir. Quand les gens prévoient une compensation qui diffère de celle de l'ensemble de l'économie, il en résulte en général une distorsion, ou un coût, en termes d'efficacité économique.

L'ajustement automatique à l'inflation au moyen de l'indexation

Bien que les politiques monétaire et budgétaire que nous recommandons devraient être compatibles avec la diminution de l'inflation, on ne peut écarter la possibilité que l'inflation se maintienne en moyenne à un taux de 3 ou 4 pour cent. C'est un taux modéré, si on le compare à ceux que nous avons connus au cours de la dernière décennie; il n'en reste pas moins qu'il demeure une source possible d'injustice et une cause de distorsion de l'économie. En principe, on peut atténuer ces problèmes en ayant recours à un ensemble de modifications institutionnelles, dont la plupart comportent une forme quelconque d'indexation.

D'après une étude effectuée pour la Commission, de nombreux ajustements institutionnels et privés ont déjà été mis en place en vue de compenser l'inflation⁴, notamment l'indexation des exemptions personnelles et des tranches d'imposition permettant de réduire le taux effectif de l'impôt des particuliers, dont le revenu réel suit à peine le taux d'inflation. L'indice des

prix à la consommation (IPC) a été utilisé comme référence pour l'indexation de nombreux transferts versés aux particuliers, aux termes de programmes tels que la sécurité de la vieillesse (SV), le supplément de revenu garanti (SRG) et les allocations familiales. Les droits au Régime des pensions du Canada (RPC), au Régime des rentes du Québec (RRQ) et les prestations d'assurance-chômage sont indexés en fonction de mesures des gains. Les indemnités de vie chère (IVC) font généralement partie des contrats de travail, surtout ceux de longue durée. Depuis la dernière décennie, de nombreux analystes voient la popularité grandissante des effets de commerce à courte échéance comme une réponse partielle à l'incertitude croissante que provoque l'inflation et, par conséquent, à la valeur réelle qui sera attribuée au dollar à l'avenir. Enfin, on considère généralement que la hausse fulgurante des taux d'intérêt nominaux des années 1970 constituait un ajustement nécessaire aux taux considérablement plus élevés de l'inflation d'alors et de celle à venir.

En dépit des débats et de certaines expériences isolées, il n'existe pas de mesures d'ajustement automatique à l'inflation dans les quatre domaines suivants :

- Dans la comptabilité des entreprises, le manque de mesures d'ajustement à l'inflation diminue l'utilité des états financiers classiques, à titre d'indicateurs de la viabilité et de la valeur d'une entreprise; cette situation encourage l'entreprise à verser des dividendes excessifs, et de cette façon induit le grand public en erreur quant au niveau réel des bénéficiaires. C'est pourquoi les comptables ont consacré beaucoup de temps à l'étude des différents procédés d'ajustement. Les comptables des États-Unis et de Grande-Bretagne ont pris l'initiative d'introduire la comptabilité d'inflation, qui comporte l'ajustement des provisions pour les stocks et de l'amortissement pour dépréciation, à partir du coût d'origine, selon la méthode classique, à un prix de base « actuel » ou indexé. Cette méthode comporte aussi l'ajustement des paiements d'intérêt nominaux, pour refléter la baisse de la valeur réelle des éléments de passif impayés, fixés en termes de dollars (ce qui comprend pratiquement toutes les dettes des entreprises).

L'Institut canadien des comptables agréés a fait récemment un pas dans cette direction en publiant, à titre expérimental, des normes visant à tenir compte des effets de l'inflation sur le niveau général des prix et en demandant aux grandes entreprises de s'en servir afin de compléter l'information fournie dans les états financiers. Il s'agit, bien entendu, de renseignements fournis à titre volontaire et, jusqu'ici, le nombre de réponses n'a pas été suffisant pour permettre d'en évaluer réellement l'utilité.

- Le régime d'imposition des revenus d'entreprises, du revenu en intérêts et des gains en capital exige des redressements au titre de l'inflation, semblables à ceux qui sont nécessaires pour les fins de comptabilité⁵. Les autorités fiscales ont adopté certaines dispositions spéciales, destinées à corriger les effets de l'inflation, telles que l'amortissement accéléré, le dégrèvement fiscal de 3 pour cent afférent aux stocks et la déduction de 1 000 dollars sur le revenu en intérêts. On n'a pas clairement déterminé

jusqu'à quel point ces mesures ont compensé la tendance à la hausse des taux d'impôts réels dans des conditions inflationnistes. Il est évident, toutefois, que leurs effets varient d'une industrie à l'autre et entre les entreprises d'un même secteur. Un ajustement à l'inflation systématique assurerait la neutralité du régime fiscal. Contrairement au régime non indexé, il diminuerait l'encouragement au financement par emprunt plutôt que par capitaux propres, étant donné la déduction permise pour les frais d'intérêts nominaux.

L'ajustement à l'inflation entraînerait une diminution des recettes fiscales mais cette diminution serait compensée, du moins en partie, par l'élimination des mesures spéciales.

- L'indexation des effets de commerce, telles les obligations et les hypothèques, dont le principal est relié à un indice de prix, a fait l'objet de plusieurs recherches théoriques. Le gouvernement de Grande-Bretagne a lancé avec succès des obligations indexées en 1981, mais on n'a rien vu de semblable au Canada ou aux États-Unis. En l'absence de cette indexation, les épargnants et les emprunteurs sont dans l'incertitude quant aux effets de l'inflation sur la valeur réelle de leurs avoirs ou de leurs emprunts. En plus de mettre fin à cette incertitude, l'indexation permettrait de supprimer les coûts élevés des premiers versements des obligations et des hypothèques en période d'inflation.
- L'indexation des pensions de retraite privées n'est pas très répandue au Canada et le gouvernement fédéral a fait certaines propositions en vue d'une indexation plus générale dans l'avenir. L'absence d'une indexation plus complète des pensions de retraite privées est liée en partie à l'absence d'effets de commerce indexés; les régimes privés de pensions de retraite ne peuvent garantir des versements entièrement indexés, tant qu'ils ne peuvent investir dans des actifs indexés. L'indexation partielle pourrait toutefois être réalisée, si les niveaux des prestations étaient liés aux niveaux des taux d'intérêt, comme il est prévu dans la proposition du gouvernement fédéral.

Nous reconnaissons la complexité d'une réforme dans chacun de ces secteurs. Nous reconnaissons, également, que l'indexation n'est pas sans inconvénient. En plus de la complexité accrue, le recours général à l'indexation, surtout des traitements et des salaires, provoquerait un déséquilibre dans certaines circonstances avec certains types d'indice. Par exemple, si le Canada connaissait une hausse des prix à l'importation sans augmentation correspondante des prix à l'exportation, l'IPC monterait, bien que la capacité de l'économie de payer pour les biens et services intérieurs ou étrangers ne se serait pas accrue. Dans ces circonstances, l'indexation garantirait certains revenus réels et non d'autres, en créant des pressions inflationnistes et en concentrant l'ajustement à la baisse sur les secteurs non indexés.

Nous estimons néanmoins que dans l'ensemble, le recours à l'indexation serait utile dans les quatre secteurs mentionnés plus haut. L'indexation des obligations, par exemple, ferait baisser le coût réel du service de la dette publique parce que les taux d'intérêt nominaux actuels à long terme semblent inclure une prime à l'inflation. À notre avis, une période de faible inflation où l'anticipation de l'inflation est modérée, serait le meilleur moment pour effectuer un tel changement institutionnel.

De plus, les risques associés à certains mécanismes d'ajustement aux effets de l'inflation peuvent être réduits en utilisant des indices plus appropriés que l'IPC non ajusté. L'indice idéal ne serait pas sensible aux chocs de l'offre, aux fluctuations des termes des échanges commerciaux ou aux changements dans les impôts indirects. Les Comptes nationaux utilisent un indice implicite pour montrer l'évolution des prix du produit intérieur brut (PIB) au coût des facteurs; l'IPC peut être ajusté pour supprimer les répercussions des modifications des prix à l'importation, des impôts indirects, et peut-être des prix de denrées alimentaires. L'un ou l'autre pourrait servir à l'indexation des instruments financiers (tels que les obligations ou les hypothèques), des prestations de pensions, et de l'impôt sur les revenus d'entreprises et de placement. Ils pourraient aussi remplacer l'IPC pour l'indexation des exemptions personnelles de l'impôt sur le revenu et des tranches d'imposition, et celle de certains paiements de transferts, tels que les allocations familiales.

Les aspects fédéraux-provinciaux et régionaux de la politique de stabilisation

Le caractère fédéral du Canada et la grande diversité de ses nombreuses régions soulèvent bon nombre de questions au sujet de la politique de stabilisation de l'économie. Le gouvernement fédéral devrait-il différencier la politique de stabilisation selon les régions? Les mesures de stabilisation sont-elles discriminatoires à l'égard de certaines régions? La diminution, depuis la guerre, de la part fédérale des dépenses et recettes publiques totales a-t-elle diminué la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer des mesures de stabilisation efficaces? Devrait-on améliorer la coordination des politiques de stabilisation fédérales et provinciales?

La différenciation régionale de la politique fédérale

Nous abordons d'abord une question qui revient souvent, et qui concerne l'opportunité de différencier les politiques fiscale et monétaire selon les régions. Au niveau le plus général, une différenciation importante existe déjà si la « politique fiscale régionale » est présumée comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses du gouvernement. Cette différenciation est explicitement effectuée par le biais des subventions de péréquation et des dépenses du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). L'impôt sur le revenu et le régime de paiements de transferts aux particuliers entraînent une différenciation régionale implicite, du fait de la relation entre l'impôt sur le revenu (et certains paiements de transferts) et le revenu par habitant, et du fait de la relation entre les prestations d'assurance-chômage et le taux de chômage. Il faut remarquer que les taux d'impôts différenciés (ou les dispositions visant l'amortissement, dans le cas du régime fiscal des sociétés) constituent un autre moyen d'atteindre les objectifs du MEIR. Telle était la pratique au début des années 1960, et c'est l'objectif du crédit d'impôt à l'investissement.

La politique fiscale régionale

Beaucoup de gens donnent à la « politique fiscale régionale » un sens restreint, n'y rattachant que les variations régionales provisoires, en matière d'impôts ou de dépenses, motivées par des considérations de politique stabilisatrice. L'expérience du Canada, en matière de régionalisation de ce type de politique, a été limitée. L'utilisation la plus importante en a été l'affectation de fonds, en vertu des programmes d'emploi immédiat.

Ce type de régionalisation devrait-il être développé? A la base de tout examen de cette question, il y a le fait que les variations conjoncturelles qui prévalent dans les différentes régions du Canada sont généralement semblables. (Si tel n'était pas le cas, on ne pourrait justifier une politique de stabilisation au niveau national.) Lorsque des exceptions se présentent, c'est habituellement parce qu'une industrie d'exportation, importante pour la région, connaît une situation particulièrement favorable ou défavorable. Dans ces circonstances, il se peut fort bien qu'un ajustement structurel fondamental soit nécessaire, plutôt que des mesures visant à aplanir les difficultés que présente la conjoncture. De plus, l'impôt fédéral sur le revenu et les régimes de transferts à des particuliers (surtout l'assurance-chômage) aident automatiquement à stabiliser les fluctuations régionales, peu importent les conditions qui règnent dans tout le pays. Et, dans le cas de conditions régionales défavorables, le gouvernement fédéral a, à l'occasion, accordé une aide directe à l'industrie en cause.

Certains observateurs estiment que le taux de chômage supérieur à la moyenne qui persiste dans certaines régions, indique un état constant de demande insuffisante⁶. Leurs recommandations concernant des mesures de stabilisation différenciées reviennent à préconiser :

- soit une stimulation supérieure à la moyenne, dans une région « pauvre », lorsque la faiblesse générale de l'économie justifie l'application d'une politique fiscale stimulante dans tout le pays;
- soit l'exonération d'une région « pauvre » de l'application des politiques nationales restrictives, alors que l'activité économique nationale est bonne en moyenne.

Les tenants d'une politique de stabilisation différenciée selon les régions n'ont pas réussi à s'entendre sur l'option qu'ils préfèrent. En fait, il est parfois difficile de savoir laquelle des deux options un économiste préconise. Une telle absence de consensus n'est pas surprenante vu que chaque option offre certains avantages à différentes phases du cycle. Si le gouvernement fédéral applique des mesures de stimulation « extra-fortes » dans une région déprimée pendant une période de récession, et que cette aide est supprimée lors de la reprise économique, les protestations seront nombreuses puisque « le fédéral coupe davantage son aide ici que dans les régions prospères ». Et, si une région déprimée est épargnée lors de l'application d'une politique restrictive nationale, les critiques diront lorsque l'économie subira un revirement, qu'on « fait moins ici que dans les régions prospères pour empêcher la débâcle ». Notons aussi que, même si la seconde option accroît le niveau moyen d'activité dans la région touchée, elle conduirait à moins de stabilisation de l'activité que ne le ferait une politique de non-différenciation.

En somme, puisque la conjoncture est habituellement semblable dans toutes les régions du pays, une région pourrait profiter d'une politique fiscale de stabilisation différenciée pendant certaines phases d'un cycle, et y perdre durant d'autres phases. Dans une perspective à long terme, il est douteux que l'une ou l'autre option présente quelque intérêt, politique ou économique.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces deux mesures dépasserait le cadre d'une politique de stabilisation. Ensemble, elles signifieraient la différenciation permanente en faveur d'une région—en d'autres termes, elles seraient une version amplifiée des programmes du MEIR, et des mesures de péréquation et de transfert d'impôt. Et bien que leur application pourrait accroître le niveau moyen d'activité d'une région, elles n'y accroîtraient pas la stabilité. Si l'application d'une telle politique régionale permanente est considérée souhaitable, il semble peu probable que la différenciation dans le domaine des impôts et des dépenses, à laquelle on a généralement recours en vue de réaliser la stabilisation au niveau national, s'avérerait l'instrument le plus efficace.

La politique monétaire

La différenciation régionale en matière de politique monétaire pose un problème assez différent. Toute question d'opportunité mise à part, cela n'est tout simplement pas pratique à l'intérieur d'une zone monétaire. En raison de la mobilité du capital, on ne peut s'attendre à maintenir des taux d'intérêt différents sur les prêts généraux dans une même classe de risques. Ces considérations pratiques n'excluent pas naturellement le recours à des subventions aux taux d'intérêt, liées à la région où l'activité a effectivement lieu. De telles subventions pourraient être accordées grâce à des mesures explicites de dépense publique. En principe, des subventions implicites pourraient donner le même résultat, par exemple, par des modifications des réserves-encaisses des banques, en fonction des dispositions de leurs prêts pour investissement dans des régions données. Aux yeux des commissaires, il est toutefois plus utile de considérer de telles subventions aux taux d'intérêt comme faisant partie de la politique fiscale plutôt que de la politique monétaire.

La complexité des questions régionales

L'étude des répercussions des politiques nationales dans les régions soulève la question de savoir si ces politiques nuisent, de façon imprévue, à certaines régions. Certaines critiques laissent parfois entendre que la politique de resserrement monétaire qui cause l'accroissement des taux de change (ou moins de dépréciation qu'en produirait la combinaison d'une politique monétaire plus souple et d'une politique fiscale plus resserrée) a des effets particulièrement désastreux dans les régions où les exportations de matières premières sont très importantes, et tout particulièrement dans l'Ouest. Par contre, les mesures fiscales très restrictives ont tendance à affecter principalement l'Ontario et le Québec, dont les industries manufacturières sont les plus orientées vers le marché intérieur.

Ces observations ne sont pas sans fondement. Il n'est jamais possible d'élaborer des politiques, dont les effets seront uniformément répartis dans toutes les régions. Néanmoins, l'agencement des politiques monétaires et fiscales devrait tenir compte de leurs répercussions générales sur les régions.

La taille du secteur fédéral

La question de la taille croissante du secteur provincial et local et de ses conséquences sur l'efficacité de la politique fiscale fédérale en matière de stabilisation a fait l'objet de deux documents du Conseil économique du Canada⁷. Tandis que le secteur provincial et local a beaucoup progressé par rapport à l'économie et au secteur fédéral, ce dernier a aussi légèrement progressé par rapport à l'économie, signale l'auteur. Donc, aussi longtemps que la dépense du secteur provincial et local n'est pas moins stable que la dépense du secteur privé qu'elle a déplacée (et elle est probablement plus stable), il n'y a aucune raison de croire que la politique de stabilisation fédérale est moins efficace qu'elle ne l'était pendant les années 1950.

Cela ne veut pas dire qu'une amélioration de la coordination des politiques fédérale et provinciales ne serait pas utile. Il s'agit de savoir, semble-t-il, si une définition formelle des mesures de coordination (peut-être sous forme d'ententes officielles) serait préférable à la situation actuelle qui consiste en des réunions annuelles — ou plus fréquentes — des onze ministres des Finances en plus des conférences occasionnelles des Premiers ministres. Pour répondre à cette question, il faudrait savoir si nous pouvons, avec réalisme, viser à obtenir des résultats plus coordonnés que ceux que nous obtenons maintenant, compte tenu d'un système dans lequel les deux paliers de gouvernement ont l'entière responsabilité de leurs propres actions en matière budgétaire. (Nous étudions, à la Partie VI de ce Rapport, les arrangements institutionnels qui pourraient améliorer les mécanismes de consultation et de coopération fédérales-provinciales.)

Enfin, il faut déterminer s'il existe des domaines dans lesquels de nouveaux mécanismes institutionnels pourraient présenter des avantages particuliers, de nature à assurer la coordination entre le fédéral et les provinces. D'après une étude effectuée pour le compte de la Commission, une coopération accrue renforcerait les mesures stabilisatrices, en permettant l'échelonnement des dépenses publiques consacrées à des projets d'investissement, selon la conjoncture⁸. Les dépenses d'investissement constituent un instrument utile de politique stabilisatrice, parce que leurs effets sont concentrés dans les régions où les entreprises sont implantées. Les avantages de la coopération sont évidents puisque le gros des projets de ce genre est réalisé par les gouvernements provinciaux ou locaux, alors que la stabilisation de l'économie est perçue comme étant, principalement, une responsabilité du fédéral. On pourrait atteindre un plus haut degré de coordination soit par la création d'un fonds de stabilisation, soit par l'application de mesures spéciales, semblables à celles que le gouvernement fédéral a adoptées au début des années 1970, afin de stimuler les dépenses d'investissement par les provinces et les municipalités.

Notes

1. Dans un monde de libre-échange relatif, il est évident qu'on ne peut rien faire au sujet des fluctuations de notre taux de change réel par rapport à celui de nos partenaires commerciaux pris individuellement, ce qui pose des problèmes de concurrence particuliers à nos industries et à nos régions, même si le taux de change réel moyen ou le taux de change réel pondéré en fonction des échanges est considéré comme raisonnablement juste.
2. On peut résumer l'analyse qui précède par ce qu'on appelle la relation de « parité de l'intérêt », selon laquelle dans des conditions de mobilité complète du capital :
 - Les taux d'intérêt au Canada = Taux d'intérêt aux États-Unis + Taux de change prévu du prix du dollar canadien par rapport au dollar américain;
 - Une dépréciation prévue serait représentée par une valeur positive dans le second terme de droite (une hausse prévue du prix du dollar américain mesurée en dollar canadien), ce qui entraînerait les taux d'intérêt canadiens à dépasser les taux d'intérêt américains. Par contre, une appréciation prévue serait représentée par une valeur négative dans le second terme de droite, ce qui entraînerait la baisse des taux d'intérêt canadiens au-dessous des taux correspondants américains.
3. Une telle mesure permettrait en principe, aux taux d'intérêt réels canadiens de se maintenir à des niveaux inférieurs à ceux du reste du monde en général. Bien que le Canada ait actuellement un surplus de la balance des paiements, le fait que le pays soit encore débiteur net en regard du compte courant, remet quelque peu en question nos possibilités de réduire les taux d'intérêts intérieurs par ce moyen.
4. P. Howitt, « L'indexation et l'ajustement à l'inflation au Canada » dans *L'évolution de la macro-économie depuis la Guerre*, vol. 20 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. La substitution d'une base de dépenses à celle des revenus, aux fins de l'impôt personnel (et d'une base de flux de l'encaisse à celle des bénéficiaires aux fins de l'impôt des sociétés), qui a fait l'objet du chapitre 3 de cette partie du Rapport, obéirait à l'indexation dans notre régime fiscal.
6. Cependant, selon deux études effectuées pour le compte de la Commission, la plupart de ces différences persistantes dans les taux de chômage ne semblent pas reliées à la conjoncture. Consulter Y. Rabeau, « La stabilisation régionale au Canada » dans *Les politiques fiscales et monétaires*, vol. 21; et Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne, « Les disparités économiques régionales au Canada : un tour d'horizon » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64 toutes deux études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. Pierre Fortin, *La taille comparative des budgets fédéraux et provinciaux et leur stabilisation économique*, document n° 212, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982; et *L'engagement des provinces dans la régulation de la conjoncture : fondement, extension et modalités*, document n° 214, Ottawa, Conseil économique du Canada.
8. Consulter Rabeau, « La stabilisation régionale au Canada ».

Le rôle d'une politique des revenus¹

Les commissaires utilisent le terme « politique des revenus » pour définir les interventions dans la détermination des salaires et des prix, en vue d'influencer le taux d'inflation global². Cette définition couvre une vaste gamme d'initiatives, dont les exhortations ou les recommandations, les lignes de conduite ou les ententes au sujet des niveaux acceptables d'augmentation des prix et des salaires, les contrôles réglementaires des prix et des salaires (ou des profits) et la politique des revenus basée sur l'impôt, qui encourage la modération par le biais d'impôts ou de subventions. Ce sont habituellement les gouvernements qui entreprennent des interventions de ce genre, mais dans certains pays, surtout ceux où les négociations entre les syndicats nationaux et les organisations d'entreprises sont centralisées la politique des revenus est appliquée par des organismes privés sous l'égide du gouvernement.

Depuis la guerre, le monde industrialisé a acquis beaucoup d'expérience en matière de politique des revenus dont nous pouvons tirer certaines conclusions quant à leurs avantages et inconvénients. Au Canada, ces politiques ont pris la forme de tentatives pour faire accepter volontairement les restrictions; l'une d'elles mena à la création d'une agence spéciale (la Commission des prix et des revenus, de 1969 à 1970). De plus, des contrôles obligatoires des salaires et des bénéfiques ont constitué un aspect-clé du programme de lutte contre l'inflation de 1975 à 1978; des contrôles de salaires furent imposés aux employés du secteur public en vertu du programme fédéral dit « 6 et 5 » et de programmes provinciaux qui furent mis en place en 1982 – certains d'entre eux sont encore en vigueur. Les États-Unis ont employé certaines politiques des revenus pendant la guerre de Corée (le *Wage Stabilization Board* de 1950 à 1953), au cours des administrations Kennedy et Johnson (le programme *Guideposts* de 1962 à 1966), durant l'administration Nixon (les contrôles des prix et des salaires de 1971 à 1974) et pendant l'administration Carter (les directives de 1978 à 1980). Dans de nombreux pays européens, depuis la Seconde Guerre mondiale, les périodes marquées d'une certaine forme de politique des revenus ont été plus nombreuses que les périodes où elles étaient absentes.

La contribution potentielle d'une politique des revenus

Plusieurs propositions ont été formulées en regard d'une politique des revenus. Tout d'abord, il y a lieu de faire une distinction entre les mesures permanentes et les mesures temporaires. Cette distinction est importante parce que la justification est différente dans chacun des cas.

L'opportunité d'une politique permanente des revenus

L'adoption d'une politique permanente des revenus est généralement préconisée en raison des tendances naturelles à l'inflation dans l'économie, qui rendent difficile, sinon impossible, le maintien de la stabilité des prix. Deux raisons ont été invoquées :

- La structure décentralisée d'une multiplicité de salaires et de prix est socialement inefficace, parce que les travailleurs et les gestionnaires d'entreprises ne tiennent pas compte des effets inflationnistes de leurs actions sur le reste de la société. Vue sous cet angle, une politique permanente des revenus est nécessaire pour venir à bout des écarts entre les coûts privés et les coûts sociaux.
- Le pouvoir d'achat des grandes sociétés et des syndicats entraîne l'économie vers l'inflation, rendant incompatibles la stabilité des prix et le plein emploi. Une politique permanente des revenus est donc nécessaire pour assurer le maintien du plein emploi sans engendrer de pressions inflationnistes (qui, à la longue, rendraient impossible le maintien du plein emploi).

Chacun de ces arguments mérite un examen plus détaillé.

Le dilemme des prisonniers

La théorie, selon laquelle la structure décentralisée des salaires et des prix comporte des coûts sociaux, est basée sur le raisonnement suivant :

Lorsque les entreprises accordent des augmentations de traitements et de salaires dépassant la moyenne du taux de croissance de la productivité dans l'économie, elles imposent un coût à la société en engendrant un « mal » appelé inflation. Pourtant, elles n'en sont pas tenues responsables et, en conséquence, elles ne tiennent pas compte de ce coût social au moment des décisions sur les traitements et les salaires³.

Une anecdote est souvent utilisée afin d'illustrer le processus de l'inflation; ceux qui déterminent les prix et les salaires sont enfermés dans ce qu'on appelle le « dilemme des prisonniers ». Selon une version de cette histoire, deux criminels sont arrêtés, accusés de meurtre, et incarcérés dans des cellules séparées. La police possède assez de preuves pour les faire reconnaître tous deux coupables d'un crime mineur (par exemple, entrée avec effraction) pour lequel ils se verraient condamnés à cinq ans de prison. Mais, sans confession, la Couronne sera incapable d'obtenir une condamnation pour meurtre. Chaque prisonnier est informé individuellement que, si lui seul fait une confession et s'il témoigne contre l'autre, il recevra une sentence plus légère, tandis que son complice recevra la peine maximale, soit trente ans de prison. Si tous les deux font une confession, le ministère public recommandera vingt ans de prison.

Si les deux prisonniers pouvaient s'entendre, la meilleure stratégie serait de garder le silence et d'accepter la peine de cinq ans de prison. Mais ils sont logés dans des cellules séparées, et chacun doit agir indépendamment de l'autre. La meilleure stratégie pour chacun des accusés est de faire une confession parce que, ce faisant, il recevra une sentence plus légère, *quel que soit le choix de l'autre prisonnier*. En conséquence, même s'ils reconnaissent tous les deux qu'il serait préférable de coopérer, ni l'un ni l'autre ne le fera, parce qu'ils sont obligés de déterminer leurs actions indépendamment l'un de l'autre. Dans ces circonstances, tous les deux accueilleraient probablement tout mécanisme qui leur permettrait de coopérer et qui servirait leurs intérêts mutuels.

Dans la réalité, on trouve de nombreux exemples du dilemme des prisonniers. En voici un fort simple, mais qui en dit long. On peut l'observer dans la zone de réception des bagages à l'aéroport de Vancouver où chaque carrousel est entouré d'une ligne blanche. Or, si chaque personne se tenait derrière la ligne (l'action coopérative), elle pourrait voir arriver ses bagages sans pousser qui que ce soit, sans être bousculée, sans trop attendre. Toutefois, dès qu'un individu se glisse en avant, les autres vont l'imiter pour voir arriver les bagages. Le geste d'une personne résulte en une foule compacte autour du carrousel; ceux qui se trouvent devant la ligne se font pousser tandis que ceux qui sont derrière sont incapables de voir leurs bagages. Tous y perdent à ce jeu.

L'ex-président des États-Unis, Jimmy Carter, a un jour comparé le processus de l'inflation au dilemme des prisonniers de la façon suivante : « L'inflation est comme une foule qui se presse à un match de football. Personne ne veut être le premier à s'asseoir »⁴. Dans l'ensemble, le groupe préfère le résultat coopératif (tous assis) au résultat non coopératif (tous debout), et pourtant c'est le dernier qui l'emporte.

De même, personne ne veut être le premier à arrêter le processus inflationniste de la détermination des prix et des salaires. Supposons que le taux d'inflation s'est maintenu à environ 10 pour cent depuis quelque temps, et que, selon les prévisions générales, il se maintiendra à ce même niveau. Les entreprises qui veulent maintenir des prix relativement constants de leurs produits majoreront donc leurs prix de 10 pour cent. Les entreprises et les travailleurs qui ont accepté une hausse de 3 pour cent en salaires réels régleront pour une augmentation de 13 pour cent. Avec une hausse moyenne des prix de 10 pour cent, les salaires réels augmentant, en moyenne, selon le taux de croissance de la production, une économie à un taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) et un taux de croissance monétaire par unité de production de 10 pour cent, l'inflation poursuivra son cours au taux de 10 pour cent⁵.

La poussée inflationniste pourrait, en principe, s'arrêter si tous les responsables de la détermination des prix et des salaires n'intégraient pas le taux d'inflation anticipé à leurs calculs. Par exemple, dans le cas d'une entreprise qui ne prévoirait pas de modifier ses prix relatifs et qui maintiendrait ses prix actuels, les travailleurs, qui désireraient une majoration de 3 pour cent de leur salaire réel, accepteraient une hausse de salaire de 3 pour cent. Comme l'augmentation moyenne des prix serait nulle, il n'y aurait pas de pressions exercées en vue d'obtenir une augmentation de salaire pour maintenir le niveau de vie. Et comme les salaires augmenteraient en fonction du taux de croissance de la production, il n'y aurait pas de pressions à la hausse sur les prix. La poussée inflationniste s'arrêterait. Toutefois, sans un mécanisme quelconque de coopération ou de coordination, tous les responsables de la détermination des prix et des salaires vont intégrer le taux d'inflation anticipé à leurs calculs, et l'inflation continuera d'augmenter.

Le dilemme des prisonniers s'applique bien au processus de l'inflation, mais avec certaines réserves. La comparaison ne tient que si l'inflation se poursuit et que le taux anticipé diffère du taux souhaité. De plus, elle s'applique uniquement au processus de diminution du taux anticipé pour le ramener au

taux souhaité; une fois que ces taux sont égaux, les résultats coopératifs et non coopératifs coïncident. Les responsables de la détermination des prix et des salaires ne sont donc pas enfermés de façon permanente dans le dilemme des prisonniers. Cela suppose que l'argument milite davantage en faveur des contrôles temporaires que des contrôles permanents.

L'inflation séculaire

La seconde raison invoquée en faveur d'une politique permanente des revenus, qu'on appelle parfois la théorie de l'inflation séculaire, est fondée sur l'opinion selon laquelle l'influence des grandes sociétés et des syndicats sur le marché intègre dans l'économie une tendance inflationniste qui rend le plein emploi et la stabilité des prix incompatibles.

Bien qu'on ne puisse rejeter complètement cette théorie en se fondant sur les connaissances actuelles, elle semble être en contradiction avec la proposition, acceptée aussi bien par les monétaristes que par les Keynésiens, selon laquelle l'économie a un taux de chômage naturel (un TCIS). Elle semble aussi confondre les prix élevés avec une hausse rapide des prix; pour certains biens ou types de main-d'œuvre, l'influence sur le marché peut très bien entraîner des niveaux de prix et de salaires plus élevés qu'ils ne le seraient autrement, mais elle ne peut en accélérer la montée. De plus, elle va à l'encontre des observations qui indiquent qu'on peut atteindre la stabilité des prix, en cas d'insuffisance importante de l'exploitation de la capacité de production, et en cas de chômage.

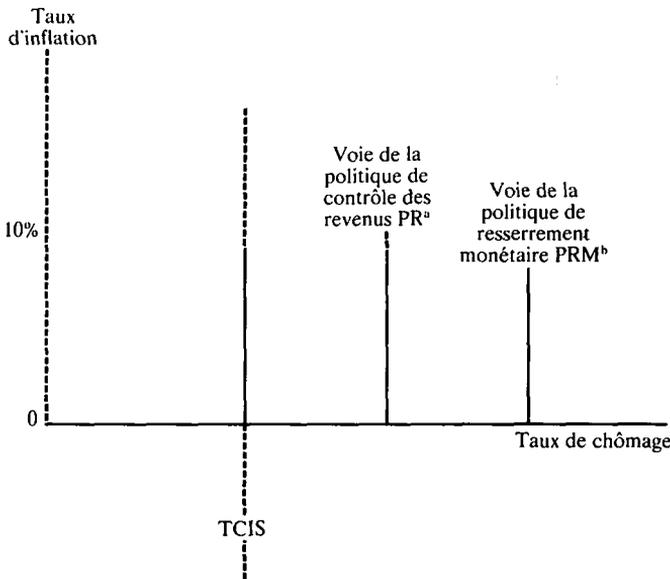
Dans ces circonstances, on présume que les partisans de la théorie de l'inflation séculaire supposent que l'influence des grandes entreprises et des syndicats sur le marché a poussé le TCIS au-dessus de ce qu'ils considèrent comme un niveau réaliste de « plein emploi ». Pour empêcher la montée de l'inflation, il serait donc nécessaire de maintenir le taux de chômage et le potentiel d'utilisation à un niveau supérieur à ce qui serait socialement souhaitable. La mise en œuvre d'une politique permanente des revenus pourrait faire baisser le TCIS. De l'avis de la Commission, cette politique présente peu d'intérêt dans le contexte canadien, si on la compare aux autres choix qui s'offrent à nous comme par exemple les changements structurels visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Certains pays (l'Autriche en est probablement le meilleur exemple) semblent utiliser une politique des revenus plus ou moins permanente, afin de maintenir des taux de chômage relativement bas, sans provoquer une hausse graduelle de l'inflation. Mais les conditions qui permettent le succès de ces politiques, essentiellement volontaires et appliquées par des organismes privés, n'existent pas dans notre pays. Au Canada, une politique permanente des revenus devrait être imposée et appliquée par le gouvernement soit par la réglementation des prix et des salaires, soit par un encouragement fiscal. Dans ce cas, la coopération des gouvernements provinciaux serait indispensable puisque toute intervention permanente dans les questions de prix et de salaires échappe à la compétence du fédéral. Une intervention suivie dans notre économie de marché compromettrait, à long terme, la croissance de l'emploi et des revenus. Par conséquent, la Commission rejette le recours à une politique permanente des revenus comme moyen de lutte contre l'inflation au Canada.

Les arguments en faveur d'une politique temporaire des revenus

Alors que les arguments en faveur d'une politique permanente des revenus semblent faibles, le recours dans certaines circonstances à une politique temporaire des revenus paraît mieux fondé. La résorption de l'inflation requiert un ralentissement prolongé de l'économie, surtout quand les attentes inflationnistes sont solidement ancrées. Les lourdes conséquences d'un tel ralentissement justifient la recherche de solutions différentes. Lorsqu'une politique des revenus peut produire une diminution de l'inflation qui ne soit pas purement transitoire, les taux actuels et anticipés auraient tendance à baisser plus rapidement qu'il en serait autrement, si le niveau de chômage est égal au TCIS ou supérieur à celui-ci. La lutte contre l'inflation entraînerait alors moins de chômage, de faillites, et de production perdue. La figure 10-6 illustre le cheminement d'une politique de restriction de la demande et celui d'une politique des revenus dans la lutte contre l'inflation.

Une politique temporaire des revenus qui pourrait faire baisser l'inflation, suscite beaucoup d'intérêt au Canada (mais moins ailleurs) à l'heure actuelle, aussi bien chez les profanes que chez les experts. Un observateur averti l'a même décrite comme « solution intermédiaire qui sera peut-être considérée comme un exemple de sagesse canadienne traditionnelle⁶ ». Les études économétriques, indiquant que le Programme de lutte contre l'inflation de 1975-1978 a eu des effets importants sur les ententes salariales, ont, sans aucun doute, renforcé cette opinion.

FIGURE 10-6 Choix des politiques de lutte contre l'inflation



a) La voie PR est la voie de la politique de contrôle des revenus;

b) La voie PMR est la voie de la politique de resserrement monétaire.

Autres mesures de gestion de la demande

La confiance dans une politique des revenus repose sur la combinaison de cette politique à un programme de restrictions fiscales et monétaires. Cette proposition comporte deux aspects :

- Si l'on veut maintenir l'économie aux niveaux actuels de production et d'emploi, le taux de croissance monétaire doit être réduit selon la diminution prévue de l'inflation des prix. Ainsi, pour une économie se situant au TCIS et où l'inflation est de x pour cent, une politique des revenus, destinée à ramener l'inflation à y pour cent, devrait être accompagnée d'une réduction de x à y pour cent de la croissance monétaire par unité de production, sinon, la politique monétaire et celle des revenus s'opposent. L'une des erreurs dans l'application de certains programmes de contrôle de plusieurs pays, fut de croire que la politique des revenus pouvait, à elle seule, réduire l'inflation, tandis que les politiques monétaire et fiscale demeuraient expansionnistes.
- La crédibilité d'une politique des revenus sera rehaussée si la politique monétaire va plus loin et contribue de façon indépendante à diminuer l'inflation. Cette crédibilité est importante en ce qu'elle affecte l'anticipation inflationniste⁷, cela suppose que l'économie devrait fonctionner à un niveau légèrement supérieur au TCIS. (La figure 10-6 illustre ce cas.) Le fait que le Programme de lutte contre l'inflation de 1975-1978 réunissait une diminution progressive de la croissance monétaire et des normes dégressives pour les majorations de salaires peut bien expliquer son succès par rapport à celui de la plupart des politiques des revenus appliquées ailleurs.

Les diverses formes de politiques des revenus

Bien que nous ayons indiqué qu'une politique des revenus puisse jouer un rôle utile dans un ensemble de politiques de lutte contre l'inflation, nous n'avons pas encore décrit la forme que devrait prendre une telle politique. Il est important de le faire, puisque les diverses formes de politique des revenus présentent chacune des avantages et des inconvénients. Afin de déterminer les formules qui conviennent le mieux à la situation canadienne, nous examinons les diverses possibilités : mécanismes volontaires, contrôles des prix et des salaires et politiques des revenus basée sur l'impôt.

Les mécanismes volontaires⁸

Une forme de politique des revenus consiste simplement à en venir à une entente générale au plan national entre les entreprises, les travailleurs, et le gouvernement quant aux changements des prix et des salaires. Une entente de ce genre fixe une ligne de conduite (ou un ensemble de directives) que les trois parties respecteront dans le processus de négociation collective et de détermination des prix.

Un tel système de restrictions volontaires présenterait d'énormes avantages pour le Canada à l'heure actuelle. Il permettrait d'éviter les tensions et les

conflits engendrés bien souvent par des contrôles obligatoires et répondrait aux vœux de nombreux Canadiens, y compris les membres de cette Commission, d'éviter, autant que possible d'étendre l'intervention de l'État dans notre vie économique.

D'autres pays ont pu, pendant de longues périodes, compter sur des mécanismes de restrictions volontaires. Pendant la période de l'après-guerre, un certain nombre de pays européens ont consacré beaucoup d'efforts à la création d'institutions et à la mise au point de processus de prise de décision afin d'assurer la collaboration constante entre le gouvernement et les principaux agents économiques. Certains pays dont l'Autriche, la Suède, la Norvège, le Danemark et, pendant une plus courte période, l'Allemagne de l'Ouest mirent en place des systèmes tripartites, qui mettaient l'accent sur la négociation centrale et le compromis entre les trois « partenaires sociaux » – gouvernement, entreprises, et travailleurs – pour une vaste gamme de questions de politique économique. Bien que ces systèmes diffèrent sur certains aspects importants, l'élaboration d'une politique volontaire des revenus en constituait l'essentiel.

Bon nombre d'observateurs attribuent le succès des économies de ces pays, surtout durant les années 1970, à l'efficacité de ces mécanismes dans la réalisation d'un consensus social. Dans la présente section, nous examinons donc l'expérience européenne en matière de politique des revenus et ainsi que les perspectives du développement d'une coopération volontaire semblable au Canada.

La formule tripartite

Afin d'évaluer l'expérience européenne, il faut en étudier deux aspects fondamentaux : premièrement, les conditions économiques et politiques dans lesquelles ont été créées et ont prospéré les politiques volontaires de revenus; deuxièmement, l'impact réel de ces politiques sur la performance économique des pays qui les ont mises en œuvre.

En fait, tous ceux qui ont étudié la formule tripartite européenne affirment que le succès de ces mécanismes dépend des caractéristiques économiques et politiques des sociétés qui les utilisent. L'une des conditions requises semble être une centralisation des autorités politique et économique. Les fédérations patronales nationales et les syndicats nationaux regroupent la majorité des entreprises et des travailleurs et elles ont le pouvoir de négocier et de conclure des accords qui lient leurs membres. D'autre part, le pouvoir dont dispose le gouvernement pour arriver à des compromis de politiques et les faire respecter n'est pas fragmenté entre différents organismes ou différents paliers de gouvernement.

Il est certain que les pays qui ont le plus d'expérience en matière de politique volontaire des revenus sont soit des États totalitaires, soit des fédérations centralisées, comme l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest, où le pouvoir politique économique est concentré au niveau national. Ces pays sont aussi centralisés en matière de négociations collectives. Les pays scandinaves et l'Allemagne de l'Ouest ont des fédérations patronales bien établies; l'Autriche obtient une centralisation comparable en rendant obligatoire

l'adhésion aux « Chambres » officielles. Les syndicats ont connu une évolution similaire. Des pays comme l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Danemark ont à la fois un niveau élevé de syndicalisation et des mouvements syndicaux qui sont les plus centralisés du monde occidental, que ce soit au niveau des fédérations nationales, des ressources financières ou du pouvoir qu'ils détiennent sur les organismes affiliés et sur leurs membres. Ces conditions servent de cadre à un processus hautement spécialisé de détermination des salaires; il y a souvent ingérence directe ou indirecte du gouvernement dans les négociations.

L'apparition de mécanismes de consensus dans ces pays a aussi été rendue possible par l'alliance politique entre le parti au pouvoir et les grands agents économiques du pays. Dans certains pays, les partis de droite étaient favorables à des initiatives tripartites mais, en général, le tripartisme moderne a été créé par les partis sociaux-démocrates, qui étaient étroitement liés aux syndicats. Les gouvernements sociaux-démocrates (ou les coalitions dont ils faisaient partie) ont accordé la priorité au plein emploi et à l'expansion de l'État-providence. À l'exercice du pouvoir, s'ajoutaient la confiance dans la planification économique et l'intention que les travailleurs participent, de manière plus équitable, avec les entreprises et le gouvernement, au processus d'élaboration des politiques. En fait, les sociaux-démocrates ont souvent fait valoir auprès de leur électorat que leurs relations privilégiées avec les syndicats leur permettaient de négocier et d'obtenir un large consensus tout en minimisant les conflits sociaux au sujet de l'orientation du progrès économique.

Ces conditions institutionnelles et politiques favorables à un processus tripartite de prise de décisions ne signifient cependant pas qu'un consensus sur une politique des revenus ait été facile à réaliser ou à maintenir dans ces pays. En réalité, la collaboration est soumise à des tensions internes permanentes et elle échoue occasionnellement. En général, le tripartisme diminue l'autonomie des trois partenaires et peut ainsi occasionner des conflits, non seulement entre les participants, mais également à l'intérieur des organismes qu'ils représentent. Ces difficultés peuvent devenir particulièrement graves lorsqu'un grand nombre de membres d'une organisation participante a l'impression que les dirigeants approuvent l'adoption de mesures impopulaires. Ce danger est particulièrement présent dans les syndicats ouvriers. Même les dirigeants des fédérations les plus centralisées découvrent que le prix de leur approbation de mesures impopulaires se traduit souvent par une baisse des effectifs ou la contestation de la part des membres.

À cause de ces tensions, l'évolution de la politique tripartite en Europe de l'Ouest a connu plusieurs phases, chacune étant caractérisée par la recherche active d'un consensus sur une politique des revenus et chacune se terminant dans l'instabilité ou par une rupture des accords de participation. La première phase couvrait la période de reconstruction d'après-guerre. Une deuxième phase, qui commença au milieu des années 1950, s'effrita — et dans certains cas s'effondra — à la fin des années 1960, en réaction aux effets des restrictions salariales. D'après une étude récente de la Brookings Institute des États-Unis, les politiques de cette période :

[...] ne réussirent pas à récompenser suffisamment la coopération. En particulier, les effets de la plupart des politiques ne favorisaient pas les travailleurs, et les efforts des dirigeants du syndicat national en vue de coopérer à la réalisation des objectifs de politique des revenus de leurs gouvernements minèrent le pouvoir des dirigeants sur leurs membres. En fait, la coopération [...] dans plusieurs pays, a occasionné une réduction de la croissance des salaires réels, laquelle a entraîné une révolte des membres, des grèves illégales et, à la fin des années 1960, une explosion des salaires⁹.

La troisième phase de l'évolution du tripartisme a commencé dans les conditions économiques particulières des années 1970 et servait souvent de complément, plutôt que de solution de rechange, aux politiques déflationnistes. Les négociations s'élargirent, passant de la simple politique des salaires à un véritable « contrat social », dans lequel les gouvernements offraient aux travailleurs diverses formes de rémunération en contrepartie de leur coopération (indexation des salaires, contrôle des prix, diminution des impôts ou augmentation des avantages sociaux, participation à la gestion, protection juridique accrue pour les syndicats). Mais ces nouvelles mesures ne réussirent pas à dissiper toutes les tensions. Des ruptures se produisirent dans de nombreux pays, y compris la Suède et l'Allemagne de l'Ouest. Certains pays, comme la Grande-Bretagne, qui avaient souvent tenté d'utiliser cette formule (parfois sans succès), élirent par la suite des gouvernements résolument opposés à une telle forme de politique. La prédisposition au consensus est peut-être plus forte dans certaines parties d'Europe qu'en Amérique du Nord, mais même Europe, le succès n'est pas assuré.

Il faut cependant se souvenir que tous les systèmes de gestion économique ont connu des crises périodiques au cours des vingt dernières années. Par conséquent, la question demeure : la formule volontaire, avec toutes ses tensions internes, constitue-t-elle une meilleure méthode de gestion d'une économie moderne que notre système ? Pour répondre à cette question, il faudrait juger des résultats économiques des pays qui s'en servent. Malheureusement, il est difficile de procéder à un examen systématique des résultats d'une méthode de consensus. Les études actuelles qui tendent à comparer les différents pays à diverses périodes, ne s'entendent pas sur l'importance des politiques de revenus dans les résultats économiques.

Certaines données préliminaires prêtaient à une estimation optimiste de la performance économique des pays ayant adopté la formule tripartite. Des études récentes comportaient cependant certaines réserves importantes. Ainsi, une étude entreprise pour la Commission a comparé les résultats de l'Autriche, de la Suède, de la Norvège et de plusieurs autres pays avec ceux de l'ensemble des pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années¹⁰. Le groupe des pays à formule tripartite ne semble pas avoir systématiquement obtenu de meilleurs résultats, si l'on se base sur un ensemble d'indicateurs économiques comprenant la croissance économique, les bénéfices et les taux de rendement, les niveaux d'investissement et la productivité. Cependant, lorsqu'on compare la performance en fonction de l'inflation et du chômage — qui constituent les principales mesures de la présente section du Rapport — ces pays ont obtenu de meilleurs résultats, malgré des expériences

économiques différentes. Les résultats de l'Autriche sont impressionnants, quelle que soit la norme utilisée, mais en Suède et en Norvège, l'inflation était au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE pendant la plus grande partie des années 1970 et au début des années 1980. Les taux de chômage dans chacun de ces pays étaient toujours inférieurs à la moyenne de l'OCDE, malgré une récente augmentation. Les taux actuels sont encore enviables, si on les compare à ceux du Canada; ils sont cependant élevés si on les compare à la moyenne de la plupart de ces pays pendant les années 1970 et au début des années 1980.

Il est possible que le tripartisme économique ait surtout eu une influence sur la fréquence des grèves. Durant l'entre-deux-guerres, et pendant la période d'après-guerre la chute du taux de grève de pays tels que l'Autriche, la Suède et la Norvège, a été vraiment spectaculaire, compte tenu surtout des conflits sociaux que ces pays avaient connus dans le passé. Il est possible que la principale contribution de la formule tripartite ait été la réduction du nombre des conflits industriels et sociaux.

Du bref aperçu qui précède, nous pouvons conclure que la coopération tripartite constitue une option valable pour la gestion d'une économie moderne. Les mécanismes tripartites ont bien servi certains pays, surtout dans des périodes particulières. Si le Canada devait faire face à une nouvelle poussée inflationniste, une politique volontaire des revenus présenterait certainement beaucoup d'intérêt. Nous devons, cependant, émettre certaines réserves. Le succès de cette formule dans divers pays européens a été facilité par les structures et les relations économiques et politiques qui forment la trame de ces sociétés; néanmoins, le processus n'a pas toujours été facile. En outre, les restrictions volontaires n'ont jamais constitué une formule magique de succès économique.

Le processus consultatif dans le contexte canadien

Il est évident que la plupart des conditions particulières, qui ont rendu possible la mise en œuvre d'une politique des revenus dans certains pays européens, n'existent pas au Canada. En effet, les institutions canadiennes sont caractérisées par la fragmentation, et non par la centralisation de leur pouvoir. Dans les institutions économiques aussi bien que politiques, l'autorité est dispersée entre des groupes concurrents, de telle sorte que l'interaction centralisée, qui est à la base du système tripartite, ne peut fonctionner.

Dans le domaine politique, notre système fédéral partage le pouvoir économique entre deux paliers de gouvernement. Aussi, notre politique économique se réalise à la suite d'actions indépendantes et souvent opposées de 11 gouvernements. Ce partage constitutionnel n'empêche naturellement pas les autorités fédérales de discuter de l'élaboration d'un programme de restrictions volontaires avec les entreprises et les syndicats, mais elle limite les perspectives d'accords globaux. Le gouvernement fédéral ne peut, par exemple, conclure une entente sur les salaires des employés provinciaux (qui constituent un élément important des syndicats de fonctionnaires) ou sur les prix réglementés par les provinces. Un accord véritablement global

nécessiterait donc des discussions entre le patronat, les travailleurs et les 11 gouvernements. L'histoire des conférences fédérales-provinciales a démontré qu'il ne faut pas se faire d'illusions quant à l'issue de tels débats.

Au Canada, les organisations patronales et syndicales sont également caractérisées par une fragmentation de leur autorité. Les entreprises ne manquent certainement pas de représentants dans notre pays. Environ 480 associations d'entreprises à vocation nationale existent à l'heure actuelle, et plus de 102 d'entre elles représentent divers intérêts dans le secteur agricole. Cependant, contrairement à ce qui se passe en Europe, les associations canadiennes sont fragmentées, pluralistes, et se font souvent concurrence. La vaste majorité d'entre elles représentent les intérêts de producteurs particuliers, et elles ne sont pas regroupées dans une association centrale qui puisse parler au nom de toutes les entreprises. Même les associations générales, comme le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, la Chambre de commerce canadienne, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, et la *Canadian Organization of Small Business*, représentent des éléments différents du monde des affaires. En outre, ces groupes généraux sont des associations de membres individuels, sans relations officielles avec des organisations sectorielles, comme l'Association des manufacturiers canadiens ou les nombreuses autres associations sectorielles, et ils ne sont pas habilités à parler au nom de tous les groupes d'entreprises. (Au Canada, les organisations les plus centralisées se retrouvent au palier provincial, comme le *Business Council of British Columbia* et le Conseil du patronat du Québec.) Plus important encore, étant donné leur nature volontaire, ces organisations ne peuvent lier leurs membres à des normes spécifiques ou même engager l'ensemble du monde des affaires dans une direction unique. Nous pensons que les associations d'entreprises ont un rôle important à jouer dans le processus de consultation sur les politiques économiques, sujet dont nous traitons à la Partie V de ce Rapport. Mais ces organisations ne peuvent qu'encourager leurs membres à adopter une ligne de conduite sur les salaires et les prix.

Cette dispersion du pouvoir se retrouve dans les syndicats canadiens, qui n'ont pas la structure centralisée qui sert de base au tripartisme européen. Premièrement, la proportion de travailleurs syndiqués est beaucoup plus basse au Canada qu'en Europe, et la question de la représentation des intérêts des travailleurs non syndiqués dans les négociations fait l'objet de controverses. Il y a, cependant, plus important encore : la nature pluraliste du mouvement syndical canadien. Alors que l'Allemagne de l'Ouest, par exemple, compte 16 syndicats au total, les syndicats canadiens sont fragmentés, et la plupart sont petits. En 1980, le mouvement syndical au Canada comprenait 734 syndicats, dont les deux tiers comptaient moins de 10 000 membres, et 40 d'entre eux, moins de 22 membres. Cette fragmentation organisationnelle est la contrepartie d'un processus de négociations collectives hautement décentralisé. Bien qu'il existe des exceptions dans certaines industries et dans certaines régions, la plupart des négociations au Canada se font entre un seul syndicat et un seul employeur, dans un endroit unique. Malgré l'existence de liens non officiels entre les unités, ce système est l'un des plus décentralisés au monde.

Il est certainement à l'opposé des structures centralisées des pays qui ont adopté le modèle tripartite. Comme l'a fait remarquer un commentateur :

[La centralisation] est insignifiante lorsqu'on la compare à celle des Scandinaves et des Européens de l'Ouest [...] où les organisations « multi-employeurs » sont la règle. Au Canada, seulement 8 pour cent des unités regroupant 25 pour cent des travailleurs négocient dans une structure multi-employeurs, et un nombre important de ces unités sont au niveau local. Cette situation contraste avec celle de la Scandinavie ou de l'Europe de l'Ouest, où les négociations au niveau régional ou national sont courantes. Seuls les États-Unis et le Royaume-Uni présentent une semblable décentralisation¹¹.

Cette structure fragmentée existe également au niveau national. Le Congrès du travail du Canada (CTC) est certainement la fédération centrale principale la mieux placée pour engager des discussions au niveau national. Mais le CTC ne peut parler au nom de tous les travailleurs syndiqués, car le Canada compte plusieurs fédérations distinctes. En outre, le pouvoir économique réel de la plupart des syndicats — le pouvoir de s'organiser et de négocier collectivement — réside surtout dans leurs syndicats locaux et est exercé dans une tradition d'autonomie locale considérable. La fédération centrale demeure une association volontaire de syndicats, réglant les relations qui existent entre ses affiliés et représentant leurs intérêts collectifs auprès des gouvernements. Ni le Conseil de CTC, ni les conseils de la plupart des syndicats affiliés, n'ont le pouvoir absolu de prendre, au nom des syndicats locaux, des décisions qui engagent tout le mouvement.

On se rend compte des implications de cette dispersion de l'autorité, lorsqu'on étudie les questions de politique volontaire des revenus. L'échec des discussions de 1976–1977 sur l'abandon des contrôles obligatoires des salaires et des prix alors en vigueur est en partie dû à ce fait. Comme on peut le lire dans une étude effectuée pour le compte de la Commission :

Il n'y avait pas de précédent au Canada d'une centrale syndicale adoptant une ligne de conduite des négociations salariales. Le CTC ne possède pas les mécanismes nécessaires à l'évaluation de telles lignes directrices ou à l'obtention d'un consensus à leur sujet. Ainsi, même si les dirigeants du CTC avaient jugé qu'une telle ligne de conduite était dans l'intérêt de leurs membres, ils auraient radicalement changé leur façon d'agir en l'adoptant et auraient donc pris un risque considérable. Ils n'avaient pas reçu, à leur congrès de 1976, le mandat d'entreprendre ce genre d'activité, et auraient eu à rendre compte de leur action au congrès de 1978¹².

Donc, contrairement à ce qui se passe en Europe, la nature fragmentaire de nos institutions politiques et économiques fait obstacle à l'élaboration d'une politique volontaire des revenus. La nature des relations politiques existant entre le patronat, les syndicats et le gouvernement est également différente au Canada. Comme nous l'avons indiqué plus haut, un facteur-clé de l'apparition du tripartisme en Europe a été la formation ou le contrôle des gouvernements par les partis sociaux-démocrates, étroitement liés aux syndicats. Les dirigeants syndicaux étaient, dans l'ensemble, d'accord avec l'orientation générale de la politique économique et sociale, ce qui les incitait à coopérer

sur la question difficile des restrictions des revenus. Dans le cas du Canada, cependant, la relation étroite existant entre les syndicats et le Nouveau parti démocratique, qui n'a pas encore pris le pouvoir au niveau national, complique la situation. Il existe, du côté syndical, des tiraillements permanents entre les objectifs politiques à long terme et la coopération avec les gouvernements de l'heure, et cette tension contribue à une profonde ambivalence sur la valeur d'arrangements consultatifs en général. En fait, dans l'ensemble du mouvement ouvrier, on doute fortement que toute action, qui va au-delà du processus de négociation collective, serve les intérêts des membres.

Étant donné ce contexte institutionnel et politique, l'échec des tentatives d'élaboration d'une politique volontaire des revenus n'est probablement pas surprenant. En 1969, le gouvernement fédéral créait la Commission des prix et des revenus, qui tenta de négocier un ensemble d'engagements sur les restrictions entre le patronat, les syndicats et les gouvernements. Après une série de réunions préliminaires, le CTC et la Confédération des syndicats nationaux rejetaient tous deux l'idée de lignes directrices volontaires. La Commission des prix et des revenus continua ses efforts, et à la conférence nationale de février 1970, elle réussit à obtenir du monde des affaires, un accord général sur la limitation des hausses des prix. Mais une tentative ultérieure, en vue de l'adoption d'une limite de 6 pour cent de l'augmentation des salaires et des traitements, échoua, à la suite de l'opposition continue des syndicats et de l'acceptation par le gouvernement fédéral de plusieurs ententes dans la fonction publique, qui dépassaient cette limite. Sans engagement sérieux sur les salaires et les traitements, le Programme de restriction des prix se termina à la fin de l'année 1970.

Afin de combattre une autre flambée de l'inflation en 1974, le ministre des Finances, M. John Turner, tenta d'obtenir un consensus avec le patronat et les syndicats sur la nécessité des restrictions volontaires. Il entreprit une série de discussions qui se poursuivirent au cours de 20 réunions qu'on en vint à désigner sous le nom de « pourparlers en vue du consensus ». Ces rencontres furent entreprises à deux niveaux. Au niveau politique, elles réunissaient le ministre, certains dirigeants d'entreprises désignées, et les dirigeants du CTC. L'objectif (pour le gouvernement, du moins) était d'arriver à une conception commune de la situation économique du Canada, qui devait servir de base à un accord sur des mesures appropriées de restrictions. En avril 1975, cependant, lorsque le gouvernement proposa une ligne de conduite pour une augmentation des salaires de 12 pour cent (jusqu'à un maximum de 2 400 dollars), avec une limitation similaire de la hausse des prix et des profits, le CTC rejeta la proposition. En octobre 1975, le gouvernement imposa un programme de contrôles obligatoires.

Une autre série de consultations, les « pourparlers d'après contrôles », commença en septembre 1976, à la demande du gouvernement, afin d'envisager la possibilité d'un abandon précoce des contrôles (lesquels devaient durer jusqu'en 1978) et d'un accord sur une politique de remplacement. D'abord, le gouvernement, représenté par le Premier ministre, plusieurs ministres et quelques hauts fonctionnaires, rencontrèrent séparément les représentants patronaux et syndicaux. Au début de l'année 1977 toutefois, les

dirigeants d'entreprises et les chefs syndicaux découvrirent qu'ils avaient un intérêt commun, celui d'abandonner les contrôles et d'améliorer le système de consultation avec le gouvernement; par la suite, les réunions devinrent tripartites. En juin 1977, le gouvernement fit des propositions spécifiques : les contrôles se termineraient en 1977, un an avant la date prévue, si les entreprises et les syndicats prenaient certains engagements en matière de salaires et de prix; s'ils ne répondaient pas dans les deux semaines qui suivaient, les contrôles se poursuivraient jusqu'à la date prévue. Le CTC rejeta la proposition et, en fait, mit fin au processus de consultation.

La pertinence des mécanismes volontaires

En dépit de l'intérêt que présente un système d'accords volontaires dans l'élaboration d'une politique des revenus, la structure des institutions et la complexité des relations politiques au Canada rendent difficile l'application du modèle tripartite. Il y a place pour des mécanismes d'élaboration de consensus, en particulier d'un mécanisme permettant un dialogue national permanent sur nos problèmes et nos perspectives économiques. Mais nos objectifs de politique des revenus doivent tenir compte de notre expérience. Dans une société démocratique, le désir d'obtenir un consensus fait croire que le gouvernement canadien devrait toujours choisir un programme volontaire. En outre, il semble que la récente récession nous ait amenés à reconsidérer nos attitudes traditionnelles à l'égard des politiques des revenus; si le Canada était de nouveau aux prises avec une inflation grave, il se pourrait qu'une politique de restriction des revenus soit mieux accueillie que par le passé. Quoi qu'il en soit, les perspectives de l'élaboration d'une politique efficace des revenus, purement volontaire, demeurent très incertaines.

Les contrôles réglementaires des salaires et des prix

Étant donné l'échec des mécanismes volontaires pour réduire les pressions inflationnistes au Canada, le gouvernement doit se tourner vers d'autres mesures : contrôles réglementaires des salaires et des prix (ou des bénéfiques), politique fiscale des revenus, ou simple application de la politique macro-économique (choix qui implique presque certainement une récession)¹³. Aucune de ces mesures ne semble très intéressante, mais telles sont les options dont dispose le gouvernement.

Les contrôles réglementaires des salaires et des prix sont, au moins, faciles à concevoir. Ils visent à obtenir par règlement ce que la structure de l'économie ne permet pas de réussir autrement, c'est-à-dire une réduction du taux actuel d'inflation, sans augmentation substantielle du chômage. Les contrôles font souvent partie d'un ensemble de politiques de lutte contre l'inflation, qui comprennent également la politique monétaire, afin de combattre l'inflation en diminuant la croissance de la masse monétaire.

Si l'on arrive à convaincre la population que la réduction de l'inflation obtenue au moyen de contrôles n'est pas temporaire, le niveau d'anticipation de l'inflation diminuera, ce qui entraînera une baisse de l'inflation pour chaque niveau donné de chômage. Dans la mesure où ces contrôles sont

accompagnés d'une politique monétaire appropriée, une reprise de l'inflation ne devrait pas se produire lors de l'abandon des contrôles, et il n'y a donc pas de raison que le public s'attende à ce qu'elle reprenne. En d'autres termes, l'utilisation des contrôles, comme élément d'un ensemble de mesures permettant à l'économie de passer d'un taux d'inflation élevé à un taux d'inflation faible, n'implique absolument pas que l'on induise le public en erreur. Ce point est essentiel, parce que les perspectives de succès à long terme dépendent de la confiance du public, en ce que les pressions inflationnistes ne se feront pas à nouveau sentir après l'abandon des contrôles.

Les avantages des contrôles

Les avantages théoriques des contrôles temporaires des salaires et des prix sont évidents. Mais comment ces programmes ont-ils fonctionné en pratique? Les gouvernements tentent de réglementer les prix depuis les temps bibliques. Ils ont le plus souvent échoué, parce qu'ils ne supprimaient pas la source des pressions inflationnistes — une augmentation de la masse monétaire ou toute autre cause de demande excédentaire. Ici, cependant, nous décrivons une forme de politique des revenus beaucoup plus élaborée, où la réglementation des salaires et des prix est accompagnée d'une réduction appropriée du taux de croissance de la masse monétaire.

L'expérience des politiques de réglementation des revenus dans les pays occidentaux — entre autres aux États-Unis et au Royaume-Uni — pendant la période de l'après-guerre, n'a pas été concluante. Dans de nombreux cas, cette politique semble avoir eu peu d'effets. Dans d'autres, les résultats n'ont été que temporaires, avec une escalade des prix, dès la suppression des contrôles. Dans beaucoup de ces expériences malheureuses, les contrôles n'étaient cependant pas combinés à des mesures appropriées de resserrement monétaire. Jusqu'à maintenant, la Commission de lutte contre l'inflation (CLI) constitue probablement l'un des meilleurs exemples de réglementation des revenus intégrés à une politique globale comprenant des mesures de contrôle de la masse monétaire. Les arguments en faveur d'une politique de contrôle des salaires et des prix reposent principalement sur cette expérience.

Quel a été le succès du Programme de lutte contre l'inflation? Il n'est pas facile d'évaluer l'impact d'un programme de contrôles. Toute réduction de l'inflation survenue pendant son application pourrait être attribuée à d'autres causes. D'autre part, même si l'inflation n'avait pas baissé (peut-être à la suite d'augmentations inévitables du prix des importations), les prix auraient peut-être augmenté davantage sans les contrôles. En d'autres termes, pour mesurer les effets des contrôles, on doit déterminer ce qui serait arrivé en leur absence, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette question a fait l'objet d'un certain nombre d'études. La plupart concluent que, pendant ses trois années d'existence, le Programme a amené une réduction des augmentations de salaires de 2,5 à 4 pour cent par an. Une diminution comparable des hausses salariales par des mesures de resserrement monétaire aurait occasionné, pense-t-on, un taux de chômage d'environ 12 à 13 pour cent, en comparaison avec les taux de 7 et 8 pour cent que l'on a connus¹⁴.

Les effets du Programme sur la hausse des prix ont été moins impressionnants. Les contrôles, qui n'avaient que des effets indirects sur les prix (par l'intermédiaire des restrictions des bénéfices), n'ont eu d'effet que sur environ 60 pour cent des biens qui entrent dans le panier de l'Indice des prix à la consommation (IPC). Pendant les deux ans qui ont précédé le Programme, le taux annuel de changement de l'IPC a baissé de 11 pour cent environ à 7,5 pour cent, la première année, et à 8 et 9 pour cent respectivement les deuxième et troisième années. La baisse importante de la première année était principalement due à une diminution du prix des aliments qui n'avait pas tellement rapport avec les contrôles. Par contre, au cours des deuxième et troisième années du Programme, il se produisit d'importantes augmentations de prix dans le secteur alimentaire, le secteur énergétique, et celui des importations qui, eux, n'étaient pas contrôlés et qui annulèrent les pressions à la baisse sur les prix contrôlés. À la suite de ces chocs inflationnistes inattendus en 1977 et 1978, le Programme n'a pas atteint ses objectifs. Cependant, ces chocs auraient de toute manière provoqué une augmentation des taux d'inflation. On estime que, sans les contrôles, la hausse des prix aurait été de 1 à 2 pour cent plus élevée chaque année, en 1977, 1978 et 1979. Le délai est intéressant. Au cours de la première année, le Programme a eu peu d'effets sur les prix, parce que les contrats de travail en vigueur n'avaient pas été abrogés. Mais ses effets sur les hausses des prix se sont faits de plus en plus sentir, à mesure que le temps passait : ils atteignirent leur maximum en 1979 — année qui a suivi la fin du programme¹⁵.

Les marges bénéficiaires déclinèrent pendant le PLI, mais cette baisse semble surtout provenir du ralentissement de l'activité économique. En d'autres termes, les contrôles des bénéfices ne semblent pas avoir indépendamment exercé d'effets importants, du moins sur l'ensemble de l'économie. Les résultats du Programme sur les hausses des prix ont été principalement, sinon totalement, occasionnés par la réduction des taux de croissance du coût de la main-d'œuvre, due à une réduction de la hausse des salaires. Les études indiquent également, qu'après la suppression des contrôles, il ne s'est pas produit d'explosion des salaires ou des prix. L'expérience du PLI confirme donc la théorie selon laquelle les contrôles directs des salaires et des prix peuvent faciliter la transition entre un taux d'inflation élevé et un taux faible, théorie qui rejoint la sagesse traditionnelle canadienne.

Aucune étude n'a encore été publiée sur l'efficacité du Programme « 6 et 5 » de contrôle des hausses de salaires dans le secteur public, programme qui a été mis en œuvre par le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux, en 1982 et 1983. Il est incontestable que les augmentations de salaires dans le secteur public et dans le secteur privé ont considérablement baissé en 1982. Il est cependant difficile de déterminer dans quelle mesure ce déclin est dû à la grave récession, qui s'est alors fait sentir, ou aux contrôles. Pour bien répondre à cette question, il faut attendre les résultats de recherches économétriques poussées, mais un simple examen des données fait croire que le plafond de 6 pour cent, imposé au cours de la première année du programme fédéral, a eu, en soi, des effets sur les ententes salariales du secteur public. Par contre, le plafond de 5 pour cent, imposé au cours de la deuxième année du Programme, était, en rétrospective, probablement trop

élevé; il semble avoir occasionné des hausses, qui étaient supérieures à ce qu'elles auraient été en l'absence d'une telle politique. Cela prouve combien il est difficile de fixer à l'avance des normes de salaires ou de prix : ces normes risquent de s'avérer inappropriées aux conditions économiques, au moment où on les applique.

Les coûts des contrôles

Étant donné que presque tous les pays industrialisés du monde occidental ont utilisé une forme quelconque de politique des revenus à un moment ou à un autre, les coûts reliés aux contrôles directs des salaires et des prix sont bien connus, et ils sont loin d'être négligeables. Les frais d'administration à eux seuls sont considérables. Ces contrôles nécessitent des équipes de fonctionnaires pour surveiller les augmentations de salaires et de prix, ainsi que la mise en application des directives. (L'une des tâches les plus difficiles et les plus onéreuses est l'évaluation des coûts des avantages sociaux.) Les procédés et méthodes de rapport imposent également des frais au secteur privé. Il y a, en plus, les coûts des distorsions reliées aux limites imposées pour les salaires et pour les prix, limites qui ne permettent pas les changements qui se seraient autrement produits en réponse aux forces économiques du marché. On peut illustrer ce point à l'aide d'un exemple simple.

Supposons une économie où il y a cinq marchandises qui représentent chacune 20 pour cent du PNB, et qui doivent subir des augmentations de prix différentes, en l'absence d'une politique des revenus. Une politique des revenus idéale réduirait toutes ces augmentations hypothétiques dans des proportions égales, préservant ainsi la relativité des changements prévus et empêchant que des effets nuisibles interviennent dans l'activité économique normale. Lorsque l'objectif est de réduire le taux d'inflation de 6 à 3 pour cent, la distribution des changements des prix se ferait comme suit :

| | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| Marchandises | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Proportion du PNB | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% |
| Pourcentage prévu d'augmentation des prix | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| Augmentation des prix non inflationniste | -1 | 1 | 3 | 5 | 7 |

La pression à la baisse est proportionnellement la même à tous les niveaux et maintient la répartition relative des prix, qui aurait eu lieu en l'absence de contrôles.

Toutefois, dans un programme normal, les limites imposées sont uniformes. Supposons que ce programme limite à 3 pour cent l'augmentation du prix de toutes les marchandises. La répartition des changements de prix se fera comme suit :

| | | | | | |
|---|----|----|----|----|-----|
| Marchandises | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pourcentage prévu d'augmentation des prix | 2% | 4% | 6% | 8% | 10% |
| Augmentation des prix contrôlés | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |

La répartition des prix ne correspond plus à celle que le marché aurait déterminée. Le contrôle existant devient un nouveau plancher dans certains cas et ne représente pas la valeur réelle de certaines marchandises. Sans contrôle, il y a, pour toute année donnée, une variation considérable entre les augmentations de salaires négociées et les hausses des prix. Un programme de contrôle, qui établit des limites supérieures, même avec des modalités d'exceptions administrativement coûteuses, modifie cette répartition de manière non souhaitable. En outre, l'application de plafonds à toutes les augmentations de salaires cause certaines injustices qui peuvent diminuer l'appui du public envers le programme.

Les questions constitutionnelles et politiques

La mise en œuvre d'un programme de contrôles réglementaires des salaires et des prix au Canada soulève un certain nombre de questions constitutionnelles et politiques. Certaines découlent du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ce partage limite le pouvoir du gouvernement fédéral d'élaborer un programme de contrôles réglementaires, bien qu'en réalité ces limites soient peut-être moins rigides qu'il ne le semble au premier abord.

Dans des conditions normales, les prix et les revenus relèvent en général de la compétence provinciale, car les matières relatives à « la propriété et aux droits civils » sont attribuées aux provinces, conformément à l'article 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*. (Le parlement fédéral peut, naturellement, légiférer sur des politiques des revenus dans les secteurs relevant de sa compétence, comme les banques, les compagnies aériennes, les chemins de fer et les sociétés fédérales de la Couronne.) Cependant, la *Loi anti-inflation*, adoptée en 1975, a donné au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer sur les prix, les marges bénéficiaires et les salaires, dans certains domaines du secteur privé. De plus, la Loi s'appliquait directement au secteur public fédéral et autorisait le gouvernement à conclure des accords avec les provinces, afin d'appliquer le programme aux secteurs publics provinciaux. Administrée par un tribunal fédéral, la Loi devait demeurer en vigueur jusqu'en 1978, à moins que le programme ne soit aboli avant cette date.

Plusieurs syndicats ont contesté la constitutionnalité de cette Loi. Soutenant que la Loi était justifiée par le pouvoir d'urgence, le gouvernement fédéral, en 1976, demanda à la Cour suprême du Canada de statuer. Dans une décision prise à une majorité de sept voix contre deux, la Cour jugea que la Loi était valide, car le gouvernement fédéral avait le droit de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » en cas d'urgence, même en temps de paix.

On peut déduire de ce jugement plusieurs points-clé pour l'avenir. Premièrement, la Cour ne demandera pas s'il y a preuve d'urgence, mais s'il existe un « fondement rationnel » à la Loi. Deuxièmement, des preuves extrinsèques, comme des mémoires économiques ou des documents gouvernementaux portant sur la question, seront admissibles pour déterminer si ce fondement rationnel existe. Troisièmement, le fardeau de la preuve de l'absence de fondement rationnel revient aux demandeurs. Et quatrièmement,

la Cour ne prendra pas en considération la sagesse ou les perspectives de succès de la Loi. Par conséquent, en vertu de ce jugement, le Parlement fédéral peut présenter un programme réglementaire de contrôle des prix et des salaires en cas d'urgence, si la mesure proposée a un fondement rationnel. En outre, la Cour ne mettra probablement pas en question l'évaluation du gouvernement, quant à l'existence de conditions d'urgence¹⁶.

Cependant, il existe une limitation importante : les lois d'urgence sont de nature temporaire, ainsi que l'a indiqué la majorité des juges en 1976. Un système permanent de contrôles des salaires et des prix devrait donc être créé par les deux paliers de gouvernement ou maintenu au moyen d'une modification de la Constitution. En outre, si le gouvernement fédéral avait recours à des programmes d'urgence « temporaires » successifs, la nature de l'urgence deviendrait suspecte sur le plan juridique — au détriment presque certain des relations fédérales-provinciales.

La *Charte canadienne des droits et des libertés* peut avoir des conséquences sur la mise en œuvre des politiques des revenus. Une politique des revenus restreint l'usage des négociations collectives, mais ne peut empêcher personne d'adhérer à un syndicat, ou d'en former un. Donc, des contrôles temporaires des salaires ne semblent pas être contraires à la liberté d'association que la Charte garantit. Cependant, la plupart des politiques des revenus s'appliquent sélectivement. (Par exemple, les directives du PLI ne s'appliquaient qu'aux entreprises qui comptaient 500 employés ou plus, aux entreprises dont les employés négociaient en association avec des employés d'autres entreprises, aux sociétés de construction qui comptaient plus de 20 employés, aux employés du gouvernement fédéral et des sociétés de la Couronne, aux employés des gouvernements provinciaux participants, et aux membres de professions libérales.) Une politique qui ne s'applique qu'à une partie de la main-d'œuvre pourrait être contestée, en vertu de la garantie du droit à l'égalité de la Charte.

Des considérations politiques compliquent également les programmes réglementaires. Les contrôles réussissent mieux, si le patronat et les syndicats les appuient, mais toute tentative en ce sens, entraîne les contraintes et les tensions que nous avons décrites plus haut dans notre examen des mécanismes volontaires. Le fait que les salaires sont plus faciles à contrôler que les prix peut faire penser que le programme est essentiellement dirigé contre les travailleurs. Même lorsqu'un programme ne vise pas à ralentir la croissance des salaires réels, il peut, en fait, produire ce résultat, si des chocs inflationnistes inattendus se font sentir sur le secteur des prix non contrôlés. Chaque fois qu'il existe une différence de traitement, il devient plus difficile d'obtenir la coopération et, à la limite, la soumission des travailleurs aux efforts futurs de lutte contre l'inflation. (C'est cette logique fondamentale qui a conduit à un éventail de plus en plus large de politiques à la base des « contrats sociaux » négociés en Europe pendant les années 1970.)

Le fait qu'il peut être politiquement difficile de mettre fin à des contrôles dans certains secteurs soulève un autre problème. Le contrôle des loyers existe toujours dans certaines provinces, vestige du programme « temporaire » de 1975-1978.

Plus généralement, les politiques des revenus étendent le pouvoir politique à un grand nombre d'activités privées et augmentent la responsabilité de l'État en matière économique. Elles transfèrent également au domaine public une portion accrue de la fonction distributive de la société. Le gouvernement est engagé depuis longtemps dans la redistribution des revenus au moyen du régime fiscal et des régimes d'avantages sociaux, mais avec une politique des revenus, il est bien évident que l'État devient l'arbitre de dernier ressort des différences de revenus. Ce point est très important sur le plan psychologique. Les résultats de la répartition selon la loi du marché peuvent sembler inévitables, mais le processus est relativement anonyme. Au contraire, une politique des revenus place les questions de répartition au centre même des préoccupations du gouvernement et introduit inévitablement des conflits dans le processus politique. La difficulté est que, sans un large consensus social sur la répartition idéale des ressources de la nation, les gouvernements peuvent difficilement effectuer un ajustement précis des différences de revenus, surtout lorsque les revenus réels sont stationnaires ou même déclinants. Le danger est que les conflits occasionnés par ces efforts peuvent considérablement aviver les tensions politiques dans l'ensemble de la société.

Dans ce domaine, rien n'est cependant inévitable. Un certain nombre de pays européens ont réussi à contenir ces pressions; la stabilité politique de certains d'entre eux a probablement été renforcée par les politiques des revenus. L'Autriche en est un exemple. Mais il faut également noter l'expérience contraire de la Grande-Bretagne. Dans ce pays, l'échec de la politique des revenus, réglementaire aussi bien que volontaire, a souvent eu des conséquences dramatiques pour ses auteurs : rappel du gouvernement conservateur du Premier ministre Edward Heath en février 1974 et du gouvernement travailliste du Premier ministre James Callaghan en mars 1979.

En plus de toutes ces considérations, il y a les coûts reliés à l'ingérence dans la liberté individuelle. Que ces coûts soient difficiles à mesurer ne signifie pas qu'ils sont négligeables.

Les avantages des contrôles temporaires

Les contrôles réglementaires temporaires des salaires et des prix, lorsqu'ils font partie d'une politique globale comprenant des mesures de restriction modérée de la demande, sont probablement préférables à des mesures de restriction rigoureuse de la demande, pendant une brève période ou de restriction modérée, pendant une période prolongée. Le gouvernement peut cependant décider de ne pas adopter des contrôles réglementaires, parce qu'il n'est pas sûr de posséder la compétence constitutionnelle de le faire, ou parce qu'il craint les objections des partis de l'opposition et d'autres groupes, en particulier des syndicats. Toutefois, si l'inflation augmente à nouveau, le gouvernement ferait bien d'adopter ces contrôles, afin d'éviter la récession résultant de mesures de gestion de la demande. Dans ce cas, il devrait convaincre le public que ceux qui bénéficient le plus d'un programme de contrôle des revenus et des prix sont les travailleurs qui, autrement, auraient été mis à pied, les propriétaires d'entreprises qui auraient fait faillite et les nombreuses autres personnes dont les perspectives de revenu et d'emploi

auraient été réduites. Si le public se rend compte de ces avantages, il sera mieux disposé à appuyer de telles politiques.

Les politiques fiscales de contrôle des revenus

Étant donné les difficultés d'application des politiques de contrôles réglementaires ou de restriction de la demande, on a proposé des politiques fiscales de contrôle des revenus (PFR). Les mesures proposées varient; cependant, elles ont toutes un élément commun en ce qu'elles encouragent la modération des augmentations de prix et de salaires. D'une part, comme dans le cas des contrôles directs, ces politiques ne visent à éviter le chômage élevé et les pertes de production consécutives à la lutte contre l'inflation que par des mesures de resserrement monétaire et fiscal. D'autre part, ces politiques tentent d'utiliser, plutôt que de remplacer, les mécanismes décentralisés de prise de décision par les individus et de négociations collectives et, ainsi, préservent les avantages en matière d'information que ces individus et ces groupes possèdent, ainsi que la liberté individuelle.

Alors que les contrôles réglementaires imposent des limites ou des normes aux salaires et aux prix, les politiques fiscales de contrôle imposent un ensemble de règles à l'intérieur desquelles les entreprises et les travailleurs sont libres de déterminer les salaires et les prix. Cependant, ces règles sont telles que ceux qui déterminent les prix et les salaires ont intérêt à être modérés; généralement, ces règles comprennent également des normes ou des lignes directrices concernant des pourcentages d'augmentation des salaires, des prix, des marges bénéficiaires ou de combinaisons de ces facteurs. Ces mécanismes peuvent utiliser les impôts (la méthode du bâton), les subventions (la méthode de la carotte), ou une combinaison des deux. Pour les entreprises, on peut utiliser l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la taxe à la valeur ajoutée ou les cotisations sociales; pour les employés, on peut se servir de l'impôt sur le revenu des particuliers ou les cotisations sociales. Quelles que soient les règles, elles ne s'appliquent normalement qu'au secteur privé. Dans le secteur public et para-public, on peut appliquer les normes directement.

Il existe des PFR continues et des PFR discrètes. Une PFR discrète pénalise de la même façon toutes les augmentations supérieures à la norme et récompense de la même façon toutes les augmentations inférieures à la norme. Une PFR continue n'a pas de normes spécifiques; elle fournit plutôt un barème des taux d'impôts ou de subventions, qui varie en fonction du taux d'augmentation des prix ou des salaires. Par exemple :

| Pourcentage observé d'augmentation des prix | Taux d'imposition sur les profits des sociétés |
|--|---|
| 10 | 54 |
| 8 | 52 |
| 6 | 50 |
| 4 | 48 |
| 2 | 46 |
| 0 | 44 |
| -2 | 42 |
| -4 | 40 |

Il est possible de combiner des barèmes continus et des barèmes discrets; par exemple, la politique peut prévoir un barème des taux d'impôts pour les augmentations supérieures à la norme, et un taux uniforme pour les augmentations inférieures à la norme.

Une méthode que l'on cite souvent consiste à utiliser l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour inciter les entreprises à résister aux augmentations des salaires supérieures à la norme : l'importance de la pénalisation (le taux d'imposition) dépend de la différence entre l'augmentation accordée et la norme. Des PFR plus élaborées (et par conséquent plus onéreuses à administrer) s'appliquent à la fois aux salaires et aux prix ou aux profits. Par exemple, on accorde une réduction d'impôt aux employés ayant accepté des augmentations de salaires conformes aux directives, ainsi qu'aux employeurs, dont les augmentations de prix ou les marges bénéficiaires ne dépassent pas la norme.

Les PFR devraient être neutres fiscalement (un revenu net égal à zéro) afin d'être perçues comme un moyen de contrôler l'inflation, sans viser à augmenter les recettes publiques ou à fournir un stimulant fiscal. Elles peuvent réaliser cet objectif en prévoyant des éléments de récompense et de pénalisation qui s'annulent les uns les autres. Ou encore, une politique qui ne prévoit que des récompenses peut être combinée à une augmentation du taux général d'imposition.

Les avantages et les inconvénients des politiques fiscales de contrôle des revenus

Lorsqu'on compare la politique des contrôles réglementaires et les politiques fiscales de contrôle des revenus, il faut remarquer la similitude des raisons pour lesquelles on les met en œuvre, et celle des difficultés qu'elles soulèvent. On considère, à juste titre, que ces deux méthodes complètent, plutôt qu'elles ne remplacent, les politiques de restriction de la demande visant à lutter contre l'inflation. Leur succès apparent incite le gouvernement à abandonner ou à assouplir prématurément le volet «restriction de la demande» de sa politique globale. Elles impliquent toutes deux des tâches administratives similaires : mesure des changements de prix et de salaires, ainsi que des avantages sociaux, et surveillance de la conformité à la politique. Aucune des deux ne peut couvrir tous les prix et les salaires de l'économie, et elles occasionnent toutes deux certaines des inefficacités et des injustices qui sont reliées à une mise en application inégale. Finalement, on ne devrait utiliser ces deux méthodes qu'occasionnellement, et sur une base temporaire, lorsque des pressions inflationnistes graves les justifient.

Alors que notre expérience des diverses formes de contrôles réglementaires est étendue, celle des PFR est limitée. Un certain nombre de pays ont sérieusement envisagé d'adopter de telles mesures, mais, seule la Hongrie l'a fait. Des études démontrent que, grâce à ces politiques, ce pays a réussi à contenir les pressions inflationnistes, mais il n'est pas certain que l'expérience hongroise s'applique à des économies où la planification n'est pas centralisée. Par conséquent, le doute persiste quant au rôle que jouent des PFR dans la baisse de l'inflation et quant à leurs caractéristiques les plus valables.

Les pays occidentaux industrialisés ont accumulé une longue expérience en matière d'incitations fiscales de toutes sortes, et cela devrait, évidemment, servir à prévoir l'utilité des PFR. En outre, en dépit de l'usage fréquent des contrôles réglementaires, l'efficacité de tels programmes demeure aléatoire.

Les effets des PFR sont plus problématiques que ceux des contrôles réglementaires, mais certains des doutes que l'on a sur ces deux types de politiques ont une même origine. Comme nous l'avons vu, une politique de revenus idéale réduit proportionnellement les augmentations de prix et de salaires, en conservant leur relativité, et ne produit pas d'effets nuisibles sur la répartition des ressources. Il est difficile de concevoir des PFR qui conservent cette relativité, même s'il y a synchronisation parfaite des salaires et des prix. Cependant, certaines PFR y arrivent mieux que d'autres. En particulier, une PFR continue exerce des pressions en aval à tous les points de répartition des changements de prix et de salaires (bien qu'il soit difficile d'obtenir une pression égale à chaque point). Dans l'exemple ci-dessus de barème de PFR continue, une entreprise, située à n'importe quel point de la fourchette de répartition, peut abaisser son taux d'imposition en diminuant ses augmentations de prix.

Néanmoins, la plupart des PFR proposées sont discrètes, avec un barème de taux d'imposition pour les augmentations supérieures à la norme et un taux plus bas pour les augmentations inférieures. De telles politiques ne peuvent maintenir la répartition existante des salaires et des prix, dans la mesure où elles n'exercent pas de pressions à la baisse sur les augmentations, qui auraient été inférieures à la norme en leur absence.

Si nous comparons les effets de PFR discrètes avec ceux des contrôles directs, nous constatons que les deux politiques modifient la répartition des changements de salaires et de prix – les contrôles directs tronquent le sommet de la fourchette de répartition et les PFR en suppriment un segment du milieu. Il est difficile de dire lequel des deux effets est le plus important, puisque, dans les deux cas, il se produit une certaine distorsion. L'avantage des PFR est de permettre de grandes augmentations de salaires et de prix, de telle sorte que ceux qui déterminent ces salaires et ces prix peuvent remédier aux injustices et aux pénuries.

Les PFR continues causent normalement peu de distorsions dans la structure relative des salaires et des prix, mais elles pénalisent les entreprises qui augmentent le plus leurs salaires et leurs prix, même si ces augmentations sont moindres que ce qu'elles auraient dû être, et subventionnent les entreprises dont les augmentations sont inférieures à la valeur la plus faible de la fourchette de distribution. On ne peut donc, pour des raisons d'équité et d'efficacité de répartition, utiliser des pénalités sévères (c'est-à-dire un barème de taux d'impôts très différenciés), ce qui limite l'efficacité potentielle du programme.

Comme dans le cas des contrôles directs, des PFR qui n'annulent pas les contrats existants ne peuvent produire que des résultats modestes, à cause de l'inertie de l'inflation des salaires. L'une des raisons de cette inertie est la durée et le chevauchement des contrats de travail. L'inertie est aussi causée par la lente réponse des anticipations d'inflation aux politiques anti-inflationnistes. En principe, les PFR peuvent réduire ces anticipations, mais les

personnes responsables de la détermination des salaires et des prix doutent généralement du succès de nouveaux programmes. Leur anticipation de l'inflation ne diminuera que lorsqu'ils auront la preuve que ces programmes réduisent effectivement l'inflation. Cela porte à croire que les PFR sont un peu moins efficaces que les contrôles directs.

De nombreux partisans des PFR soutiennent que les frais d'administration de ces politiques sont beaucoup plus bas que ceux des contrôles directs, parce que ces programmes peuvent être mis en œuvre par les services administratifs du système fiscal. Les commissaires estiment cependant que les frais d'administration des PFR sont semblables à ceux des contrôles directs. Premièrement, il n'y a pas de raison de croire que la relation qui existe entre le nombre d'entreprises assujetties au programme et à l'efficacité de celui-ci est différente pour ces deux types de politiques. Par conséquent, l'envergure que l'on juge appropriée devrait être très similaire. Deuxièmement, ces deux types de programmes impliquent une surveillance des augmentations de salaires et de prix et une évaluation de leur conformité aux directives; or, à l'heure actuelle, les services de l'administration fiscale n'accomplissent pas ces tâches. Enfin, les aspects les plus onéreux et les plus complexes de ces activités – l'évaluation des avantages sociaux et la mesure des augmentations de prix – sont communs aux deux programmes. Pour toutes ces raisons, la mise en œuvre, au Canada, de PFR, afin de contenir les hausses de prix et de salaires, nécessiterait probablement des services administratifs dont les effectifs (quant au nombre, à la compétence et aux connaissances) seraient semblables à ceux du *Anti-Inflation Board* des années 1970.

Les coûts sociaux et politiques des PFR sont les plus difficiles à évaluer, mais il est possible qu'ils soient aussi les plus importants. Nous avons vu que ces coûts, pour les contrôles réglementaires, comprennent généralement une réduction générale de l'esprit de bonne volonté et de coopération, une atteinte au système de négociation collective, une augmentation de l'animosité et de la méfiance à l'égard du gouvernement de la part du secteur privé, une réorientation des efforts et des ressources des entreprises et des syndicats, des négociations collectives à l'arène politique, et une acceptation accrue de l'intervention de l'État comme solution aux problèmes économiques. En raison de leur aspect volontaire, les PFR peuvent entraîner des coûts sociaux et politiques plus bas que ceux des contrôles réglementaires. Elles compliquent le processus des négociations collectives et de la détermination décentralisée des salaires et des prix, mais ne suppriment pas ces éléments importants de notre économie de marché.

Cependant, un problème assez important découle de l'utilisation, par les PFR, du régime fiscal. De nombreux observateurs s'inquiètent déjà de la complexité de notre régime fiscal. Ils estiment qu'il faudrait le simplifier et le rendre plus équitable, si l'on veut en assurer l'acceptation sociale, caractéristique importante d'un système largement fondé sur la soumission volontaire. On ignore si les PFR ébranlent la confiance dans le système, mais il faut garder cette possibilité à l'esprit. Du point de vue du gouvernement fédéral, les PFR présentent des avantages évidents par rapport aux contrôles réglementaires, puisqu'on peut les mettre en œuvre, sans invoquer les pouvoirs d'urgence.

En résumé, les commissaires voient peu de raisons de croire que les politiques fiscales des revenus soient plus efficaces pour réduire l'inflation que ne le sont les contrôles réglementaires des salaires et des prix. Les PFR présentent certains avantages par rapport aux contrôles réglementaires, dans la mesure où elles permettent l'utilisation des mécanismes de négociation collective et de détermination des prix et des salaires et où, par conséquent, elles interfèrent moins avec les forces du marché et avec la liberté des personnes que ne le font les contrôles réglementaires.

Conclusions

On demanda à Bernard Shaw, le jour de son 90^e anniversaire, s'il aimait être vieux. Shaw répondit : « C'est pas mal, quand on considère l'autre possibilité ». C'est ainsi qu'il faut aborder la question du choix d'une politique de lutte contre le chômage et l'inflation. Chacune des politiques des revenus décrites dans cette section – mécanismes volontaires, contrôles réglementaires des salaires et des prix, et politiques fiscales de contrôle des revenus – présente des inconvénients. Les commissaires ont de sérieuses réserves sur ces trois méthodes. Mais la réduction de l'inflation au seul moyen de la restriction de la demande comporte, comme nous nous en sommes récemment rendu compte, des coûts substantiels, dont plusieurs incombent aux membres les plus démunis de la société. Par conséquent, la conclusion la plus importante de cette section est qu'il existe des raisons sérieuses de considérer avec soin les réformes structurelles qui faciliteraient le contrôle de l'inflation et du chômage. En l'absence de ces réformes structurelles, les gouvernements doivent compter sur des mesures de resserrement monétaire ou fiscal, périodiquement combinées parfois à des politiques temporaires des revenus, pour contenir les pressions inflationnistes.

L'étude des politiques des revenus nous amène à conclure que ces politiques peuvent contribuer à réduire l'inflation, lorsqu'elles font partie d'une politique plus vaste comprenant des mesures de restriction de la demande globale. Une telle combinaison de politiques peut réduire les coûts substantiels reliés à la lutte contre l'inflation au moyen de restrictions de la demande; cette méthode permet de répartir ces coûts dans toute la population de la manière la plus équitable possible.

Apprendre à vivre avec l'inflation ne constitue pas une option acceptable. L'expérience des récentes récessions a de nouveau confirmé qu'il était possible de lutter contre l'inflation par le seul moyen d'une restriction de la demande, mais le coût d'une telle politique est fort élevé. S'il survenait une nouvelle poussée grave, il serait dans l'intérêt des entreprises, des travailleurs et du gouvernement de s'entendre sur des normes volontaires de salaires et de prix. À supposer qu'on ne puisse en arriver à un tel accord (comme cela a été le cas dans le passé), il faudra considérer l'adoption temporaire de contrôles réglementaires ou d'une politique fiscale des revenus.

Notes

1. La plus grande partie de cette section est tirée d'une étude effectuée pour la Commission par W.C. Riddell, « La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada : les options et leurs conséquences » dans *La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada*, vol. 25 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Par opposition aux politiques qui tentent de contrôler ou de prévenir les augmentations de prix dans des secteurs particuliers — par exemple, le contrôle des loyers.
3. L. Seidman, « A New Approach to the Control of Inflation » dans *Challenge*, n° 19, juillet/août 1976, p. 40.
4. Le Président des États-Unis, M. Jimmy Carter, le 25 octobre 1978, discours télévisé.
5. Dans cet exemple, ainsi que dans d'autres exemples de cette Partie, nous supposons une vitesse moyenne constante de la circulation de la monnaie.
6. J. Vanderkamp, « Wage and Price Controls: Some Basic Macro Issues » dans *Wage and Price Controls*, sous la direction de Greg Mason (édit.), Winnipeg, University of Manitoba, Institute for Social and Economic Research, 1983.
7. En fait, certains analystes soutiennent que, lorsque la Banque centrale s'engage à réduire la croissance monétaire, il se produit une réduction importante de l'inflation sans les souffrances qu'entraîne une récession. Cet argument est relié à la théorie des « anticipations rationnelles » que nous avons décrite plus haut; si le public croit que la Banque centrale s'est engagée à mettre en œuvre une politique de resserrement monétaire, il pense que l'inflation diminuera; aussi, ses anticipations d'inflation diminuent donc, ce qui entraîne, effectivement, une baisse de l'inflation.
À l'heure actuelle, les preuves de la justesse de cette théorie manquent, mais ses partisans affirment qu'on ne peut la prouver uniquement parce que le public n'a pas vraiment cru en la détermination de la Banque à prendre des mesures de resserrement monétaire. Il est possible que l'expérience de la récession de 1981-1982, au cours de laquelle une politique de resserrement monétaire a clairement produit une réduction substantielle de l'inflation, contribuera au fonctionnement du mécanisme des « anticipations rationnelles » à l'avenir.
8. Cette section est tirée de plusieurs études effectuées pour la Commission. Voir Ken G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15; et Leo Panitch, « L'expérience tripartite »; William D. Coleman, « L'entreprise canadienne et l'État »; et Pierre Fournier, « La concertation au Canada : études de cas et perspectives » dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32 toutes quatre études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
9. Robert J. Flanagan, David W. Soskice et Lloyd Ulman, *Unionism, Economic Stabilization, and Income Policies: European Experience*, Washington D.C., Brookings Institute, 1983, p. 4.
10. Voir Leo Panitch, « L'expérience tripartite ».
11. Robert J. Davies, « La structure de la négociation collective au Canada », dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
12. Consulter Ken G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique ».

13. En principe, le gouvernement fédéral pourrait aussi choisir de vivre avec l'inflation. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, il ne s'agit pas d'une véritable option, à la longue, puisqu'il n'existe pas de compromis possible entre la stabilité des prix et le plein emploi.
14. Voir, par exemple, David A. Wilton, « An Evaluation of Wage and Price Controls in Canada » dans *Canadian Public Policy*, juin 1984, p. 67-73. L'expérience de 1981 à 1983 porte à croire que ces estimations exagèrent peut-être la gravité du chômage qui est reliée à ce degré de réduction du taux d'augmentation des salaires.
15. *Ibid.*
16. Le partage des compétences, conformément aux articles 91 et 92, demeure intact pendant une crise, mais l'étendue des pouvoirs fédéraux concurrents augmente, ce qui signifie qu'il est probable que les lois provinciales parallèles cessent de s'appliquer. En vertu de la doctrine de la primauté du fédéral, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, la loi fédérale est prépondérante.

Les changements structurels dans les mécanismes de détermination des salaires¹

Comme nous l'avons démontré dans les sections précédentes, s'il devait y avoir reprise de l'inflation, l'éventail des options pour la politique économique canadienne ne serait pas très intéressant, en l'absence de réformes structurelles. Par conséquent, nous examinons certains changements structurels dans notre système de détermination des salaires, qui pourraient améliorer le rendement économique, surtout en matière de stabilité des prix et de niveau de l'emploi. Nous traitons ici de mesures à long terme et non du problème immédiat de la reprise économique. Dans cette perspective, nous étudions surtout une économie que l'on suppose fonctionnant dans les limites du TCIS.

Pour clarifier, il serait utile de diviser les réformes possibles en deux groupes. Premièrement, il y a les changements structurels visant principalement à réduire les fluctuations de la production et de l'emploi occasionnées par des chocs économiques et, par conséquent, à permettre à l'économie de se situer aux environs du TCIS et de son niveau naturel de production, sans hausse des coûts et des prix. La plupart des changements structurels décrits dans la présente section appartiennent à ce premier groupe.

Deuxièmement, il y a les réformes qui diminuent le TCIS, en particulier, les réformes de l'assurance-chômage. Nous discutons de ces réformes dans la cinquième partie du Rapport.

Il est important de reconnaître que ces réformes structurelles comportent des coûts ainsi que des avantages et que l'on ne peut en prédire les effets avec certitude. Il n'est pas facile de choisir (si choix il y a) entre ces réformes. Néanmoins, il faut penser à la possibilité évoquée par Bernard Shaw. La question-clé est la suivante : quel choix est le plus avantageux pour la société canadienne?

Plus haut, nous avons décrit le « dilemme du prisonnier », où les décisions prises par une seule personne ne sont pas celles qui conviennent le mieux à l'ensemble de la société. Plusieurs des réformes institutionnelles étudiées ici vont à l'encontre des intérêts de certains consommateurs, employés ou employeurs. Par conséquent, ces réformes ne sont pas nécessairement celles qu'une économie de marché décentralisée adopterait d'elle-même. Leur mise en œuvre exige donc que le gouvernement en prenne l'initiative.

Le plein emploi pendant les années 1980 et après

L'examen de changements structurels potentiellement importants doit commencer par un exposé des contraintes qui limitent les choix qui s'offrent au Canada. Ce cadre est nécessaire afin de comprendre les effets de ces changements et d'indiquer les améliorations de rendement auxquelles on peut s'attendre.

Comme nous l'avons vu, la plupart des économistes acceptent maintenant l'idée qu'à long terme, il n'existe pas de compromis possible entre l'inflation et la production ou l'emploi. Par conséquent, si l'on accepte une hausse quelconque de l'inflation, cela ne diminue pas le chômage, sinon le chômage temporaire. Ainsi, le taux de chômage à inflation stationnaire, le TCIS,

constitue une définition réaliste du plein emploi. Lorsqu'on tente de maintenir l'économie à un niveau inférieur au TCIS, l'inflation augmentera constamment. Donc, si l'on estime que le TCIS actuel variant entre 6,5 et 8 pour cent entraîne des difficultés économiques, un gaspillage de ressources et des coûts sociaux inacceptables, on doit adopter des mesures structurelles pour le réduire. Si l'on accepte cette contrainte, on peut dire qu'un objectif de plein emploi peut être atteint et qu'il est compatible avec la stabilité des prix.

Nous devons ici rappeler ce que disait John Maynard Keynes : « À long terme, nous serons tous morts ». Dans une large mesure, ce qui compte le plus pour le rendement économique, c'est la succession de courtes périodes pendant lesquelles l'économie peut s'écarter et, effectivement, s'écarte du plein emploi. Une politique de plein emploi doit également tenir compte de l'importance et de la durée de ces écarts.

Après la Seconde Guerre mondiale, le monde industrialisé a cru que les gouvernements pouvaient protéger leurs citoyens des vicissitudes de la conjoncture, en stabilisant la production et l'emploi. Jusqu'à 1980, au moins, l'économie de l'après-guerre se compare avantageusement à celle de l'avant-guerre. Cependant, notre longue expérience de la politique macro-économique keynésienne a confirmé deux choses. Premièrement, comme nous l'avons vu, nous sommes incapables d'ajuster l'économie au moyen des politiques monétaires et fiscales. On peut éviter de graves récessions (surtout si l'inflation a été contenue), mais la notion, selon laquelle les gouvernements peuvent améliorer le rendement de l'économie en tentant d'éliminer totalement les fluctuations cycliques, est remise en question. Deuxièmement, l'utilisation exclusive de politiques de demande globale pour prévenir les ralentissements, même légers, a peut-être imprimé une tendance inflationniste sur l'économie (c'est la théorie de l'inflation séculaire, que nous avons examinée plus haut). Un économiste américain l'affirmait en 1974 :

Je pense que l'inflation actuelle est ancrée dans la nature de l'économie mixte ... Nous vivons dans l'ère postkeynésienne. Les électeurs du monde entier ont goûté le fruit de l'arbre de la connaissance économique moderne et on ne peut plus retourner vers le passé. Un niveau élevé d'emploi ou le plein emploi sont, partout, une exigence des électeurs de toutes tendances politiques. Il y a un demi-siècle, il n'existait pas un tel sentiment politique contre la récession prolongée ou même la stagnation; on était souvent plutôt préoccupé par le péril de l'inflation, du budget et des déficits du commerce extérieur. Cette évolution de la conception des gouvernements qu'a le public diminue les chances de stabilité des prix (et naturellement de baisse des prix). On ne peut plus compter que les prix baissent pendant la moitié des années de paix. Si les niveaux généraux des prix sont rarement stationnaires et augmentent souvent, la tendance à long terme des prix doit être, en moyenne, à la hausse².

Lorsqu'ils en sont arrivés à ces deux conclusions, les économistes se sont détournés de la politique de stabilisation et ont tenté de corriger les caractéristiques structurelles de l'économie susceptibles de contribuer à la durée et à la gravité des écarts du plein emploi. Cette nouvelle orientation a conduit à une prise de conscience du fait que la gravité des déviations des niveaux naturels de production et de plein emploi varie selon les caractéristi-

ques institutionnelles des économies. En d'autres termes, comme on se rend mieux compte que les gouvernements sont incapables de bien prévoir les chocs économiques et de les combattre, afin de prévenir les fluctuations de l'économie, et qu'il peut se produire des poussées inflationnistes, s'ils combattent ces chocs par des mesures permanentes, d'aucuns croient que les politiques monétaires et fiscales devraient servir des objectifs à long terme. Par conséquent, il faut effectuer des changements structurels qui permettent de raccourcir et d'amoinrir les écarts par rapport au plein emploi.

Le changement est l'élément distinctif de la vie économique; l'économie fait constamment l'objet de diverses perturbations; certaines sont parfois prévisibles, tandis que d'autres sont totalement inattendues. La nature de la réaction à ces désordres dépend des caractéristiques institutionnelles de l'économie, ainsi que d'autres facteurs. Les réactions initiales aux chocs peuvent produire des effets cumulatifs, qui constituent les cycles de l'activité économique. Un changement dans la demande globale, par exemple, peut avoir plusieurs causes : augmentation de la quantité de monnaie, augmentation des dépenses pour les biens de production et la consommation ou augmentation de la demande de nos biens d'exportation sur les marchés étrangers. Chacun de ces phénomènes peut stimuler l'économie, alors que d'autres transmettent des chocs contraires. Chaque semaine, la demande globale subit des milliers d'influences. Dans certains cas, ces phénomènes s'annulent et, en dépit de leur importance pour certains produits, marchés, entreprises et travailleurs, ils n'ont pas d'effets sur la demande globale. Dans la plupart des cas, cependant, les effets ne sont pas nuls.

Une augmentation ou une diminution nette de la demande globale affecte d'une part, les salaires et les prix, et, d'autre part, la production et l'emploi. Une réduction de la demande globale de 10 pour cent, par exemple, peut causer, soit une baisse de 10 pour cent de la production et une diminution correspondante de l'emploi sans changement de prix, soit une baisse des prix de 10 pour cent, sans changement dans la production et l'emploi, ou une combinaison des deux. La mesure, dans laquelle les effets se font sentir sur les salaires et les prix (c'est-à-dire les effets nominaux) ou sur la production et l'emploi (c'est-à-dire les effets réels), dépend d'un certain nombre de facteurs.

L'un de ces facteurs est la situation de l'économie par rapport à sa capacité de production et au plein emploi. Les effets d'une augmentation de la demande globale sur la production et l'emploi sont généralement plus importants, lorsqu'un certain potentiel de production est inutilisé, que lorsque l'économie fonctionne à un taux supérieur au potentiel de production. Un deuxième facteur est la mesure dans laquelle les agents économiques prévoient le changement de la demande globale. Une hypothèse générale importante, bien que très controversée, veut que plus les changements sont prévus par la population, moins ils ont d'effets sur l'emploi et plus ils en ont sur les salaires et les prix.

La perspective influence également la répartition entre les effets nominaux et les effets réels. Dans une économie qui se maintient au TCIS, tout changement permanent de la demande globale influence uniquement, à long terme, les salaires et les prix, mais, à court terme, il peut avoir des effets réels.

Comme nous l'avons déjà mentionné, des chocs majeurs de l'offre, comme les hausses de prix des aliments ou de l'énergie survenues dans les années 1970, peuvent également occasionner des variations de la production et de l'emploi par rapport aux niveaux normaux. Ces chocs perturbent l'économie car ils tendent à augmenter les prix et à réduire la production et l'emploi (c'est-à-dire qu'ils peuvent occasionner une «stagflation»). En outre, ils peuvent nécessiter un ajustement à la baisse des salaires réels, afin de maintenir le plein emploi.

L'hypothèse selon laquelle la flexibilité des salaires et des prix améliore la stabilité de la production et de l'emploi remonte loin. Elle se vérifie lorsqu'il se produit un changement de la demande dans un marché en particulier, mais, comme Keynes l'a fait remarquer, on doit tenir compte des effets sur la demande globale. Lorsque les baisses de salaire consécutives à une diminution de la demande globale entraînent à leur tour une diminution ultérieure de cette demande, elles peuvent nuire à la stabilité de la production et de l'emploi plutôt que l'améliorer.

Il n'est pas possible d'examiner en détail cette question complexe. Nous désirons toutefois faire remarquer que les économistes keynésiens modernes, tout comme les monétaristes, estiment qu'une flexibilité accrue des salaires et des prix améliore la stabilité de la production et de l'emploi, lorsque les politiques fiscales et monétaires sont elles-mêmes stables. De plus, elle diminuerait certainement les coûts reliés à la lutte contre l'inflation au moyen d'une politique de gestion de la demande. Elle infirme donc les arguments à l'appui de l'utilisation de contrôles réglementaires des salaires et des prix ou de politiques fiscales des revenus.

La réforme du système de détermination des salaires et des prix

La réponse aux chocs de la demande et de l'offre dépend, dans une grande mesure, du processus de détermination des salaires et des prix dans l'économie. Par conséquent, nous étudions maintenant l'influence des mécanismes actuels sur ce processus.

L'une des institutions les plus importantes pour l'économie du Canada et des États-Unis est celle des négociations collectives entre les syndicats et la direction. Parmi les conséquences les plus importantes de ces négociations, on compte la rigidité ou l'inertie dont elles imprègnent les salaires et les prix. Cette rigidité fait que les effets à court terme de changements dans la demande globale se font surtout sentir sur la production et l'emploi, plutôt que sur les salaires et les prix. Des écarts marqués et prolongés par rapport au plein emploi peuvent par conséquent se produire et se produisent effectivement souvent. Si nous apportions des changements aux structures qui rendraient les salaires et les prix plus sensibles à la demande qu'ils ne le sont, nous pourrions améliorer la stabilité de l'emploi et de la production.

Les responsables des politiques se sont intéressés à la question de l'inertie des salaires et des prix. Dans son Rapport annuel de 1982, le Gouverneur de la Banque du Canada a soulevé le problème :

Notre système économique a opposé une résistance opiniâtre à une réduction de la hausse continue des coûts et des prix. Pourquoi cette résistance a-t-elle été si opiniâtre?

Permettez-moi d'abord de dire que je doute que quiconque puisse donner une réponse définitive à cette question. Celle-ci touche un aspect du fonctionnement de la société canadienne, qui a été par trop négligé [. . .] . Il y a, à mon avis, de bonnes chances qu'un examen approfondi de la question débouche sur des politiques qui contribueraient à améliorer considérablement les perspectives d'emploi et de production au Canada³.

Des recherches récentes en macro-économie ont identifié plusieurs caractéristiques des contrats de salaires nord-américains qui constituent une source importante de l'inertie des coûts et des prix. Les conventions collectives au Canada et aux États-Unis sont souvent conclues pour une période de deux ou trois ans. Elles prévoient en général les salaires qui seront payés pendant toute leur durée; ces salaires ne dépendent donc pas des conditions économiques présentes au moment où le salaire est payé. L'exception principale à cette règle est constituée par les modalités de l'indemnité de vie chère, qui font que le niveau des salaires ne dépend que d'une seule mesure des conditions économiques : l'accroissement de l'indice des prix à la consommation. En outre, les conventions collectives se chevauchent les unes les autres; au cours d'une année type, environ la moitié de toutes les ententes sont renégociées et sans plateau (ou presque) dans l'échelonnement.

En résumé, nous nous intéressons ici à trois aspects des négociations collectives en Amérique du Nord :

- le chevauchement des contrats;
- la durée déterminée des contrats, qui est souvent longue;
- la détermination ou la non-contingence des salaires.

On pense que ces caractéristiques constituent une source importante de rigidité des salaires et des prix, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la lente réponse du salaire moyen aux changements des conditions économiques est attribuable au fait que certains salaires, seulement, sont négociés à chaque période contractuelle. Les changements observés dans le salaire moyen ne résultent pas uniquement de nouvelles ententes conclues pendant cette période et des augmentations des indemnités de vie chère, mais reflètent également la portion des salaires qui ne change pas ainsi que la mise en vigueur des augmentations différées prévues dans les contrats existants. (La valeur des augmentations différées a été déterminée antérieurement, lors de la négociation des contrats en cause.)

La seconde raison pour laquelle le système des négociations collectives entraîne la rigidité des salaires, relève de la longue durée des contrats. Lors des négociations, les conditions économiques ont une influence considérable, parce qu'elles peuvent déplacer le pouvoir de négociation en faisant supporter le coût d'une grève ou d'un lock-out par les travailleurs ou les entreprises. Toutefois, les négociateurs tiennent également compte des conditions qu'ils prévoient pour la durée du contrat. Les changements des conditions économiques, surtout ceux que l'on considère comme temporaires plutôt que permanents, influent moins sur les contrats de longue durée que sur ceux de courte durée.

La troisième raison (la plus subtile, mais peut-être aussi la plus importante) pour laquelle les négociations collectives semblent constituer une source

majeure d'inertie, est l'interaction résultant de divers contrats de travail, qui se chevauchent et qui regroupent différentes catégories de travailleurs dans des industries ou des occupations similaires ou reliées, de même que l'importance accordée par les entreprises et leurs employés aux niveaux relatifs de rémunération. Lorsqu'ils déterminent les salaires, les entreprises et leurs travailleurs prennent en considération les niveaux de rémunération actuels et futurs dans les industries ou les professions semblables. Ils doivent donc à la fois examiner les salaires passés et tenir compte des négociations qui auront lieu pendant la durée du contrat négocié. Ce processus tend à produire une rigidité considérable dans la structure des contrats de travail, lesquels ont des effets importants sur le niveau d'emploi et de production. Si les augmentations récentes de salaires sont généralement de 10 pour cent, par exemple, et qu'il se produit une baisse de la demande, il sera difficile pour les entreprises, du moins au début, de convaincre les dirigeants syndicaux et les travailleurs qu'une diminution substantielle des salaires s'impose. Par conséquent, la plus grande partie de la réduction de la demande globale sera absorbée par une baisse de la production et de l'emploi.

La quatrième source d'inertie provient du fait que les contrats sont conclus pour une période déterminée et prévoient des taux de rémunération qui ne dépendent pas de tous les facteurs économiques pertinents. Quelles que soient les prévisions des négociateurs, elles ne s'avèrent jamais totalement justes. Mais tout ajustement, en fonction des conditions économiques inattendues dans un contrat dont la durée et les taux de salaires sont déterminés, doit normalement être retardé jusqu'à l'expiration du contrat⁴. Les données indiquent que ce retard rend le « rattrapage » d'autant plus important lors des négociations suivantes.

Le problème de conditions économiques inattendues peut, naturellement, jouer dans des sens opposés. De nombreux contrats de travail, conclus à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ne prévoyaient évidemment pas la forte poussée inflationniste qui suivrait. Les salaires réels furent donc inférieurs à ce qu'on avait prévu et cela créa beaucoup de mécontentement. L'inverse se produisit au début des années 1980; les contrats négociés immédiatement avant la récession prévoyaient à la fois une inflation plus élevée et une activité économique plus forte que celles que nous avons connues. Les employeurs se trouvèrent en mauvaise posture, lorsqu'ils durent payer des salaires réels plus élevés et faire face à des conditions de marché moins favorables que ce qu'ils avaient prévu.

Ces deux exemples illustrent les inconvénients des contrats à long terme, à salaires déterminés. Les clauses d'un contrat risquent de ne plus être appropriées aux conditions économiques lorsqu'on les applique. Les négociations de contrats ultérieurs doivent alors prévoir des ajustements. En conséquence, le processus d'ajustement aux changements des conditions économiques s'étend dans le temps.

Ce qui précède indique que, lorsque les contrats de longue durée se chevauchent, les effets à court terme des changements de la demande globale se font sentir principalement sur la production et l'emploi plutôt que sur les salaires et les prix. Des études des mécanismes de détermination des salaires dans les pays industrialisés le confirment également. Le Canada et les États-

Unis se distinguent par un usage très répandu de contrats à long terme qui se chevauchent. Au Japon et dans plusieurs pays européens, les contrats sont plus courts ou les négociations mieux synchronisées; les relations de travail au Royaume-Uni sont caractérisées par des contrats courts, sans date d'expiration déterminée et par des négociations non synchronisées. Si les contrats de longue durée, dont les dates d'expiration se chevauchent, constituent une source importante de rigidité, la réponse des salaires et des prix à la demande globale devrait être plus lente en Amérique du Nord qu'en Europe et au Japon. En outre, si la lenteur des ajustements des salaires occasionne une plus grande variation de la production et de l'emploi, l'écart par rapport à la tendance ou au niveau normal devrait être plus prononcé en Amérique du Nord. Finalement, si la synchronisation des négociations joue un rôle important, on devrait trouver, entre le Japon et la Grande-Bretagne, de grandes différences dans la réponse des salaires, des prix, de la production et de l'emploi.

Les conclusions générales que l'on tire de plusieurs comparaisons entre divers pays confirment ces hypothèses. Aux États-Unis, les salaires nominaux sont beaucoup plus rigides qu'en Grande-Bretagne ou au Japon, et la production et l'emploi le sont beaucoup moins. Au Canada, où le degré d'inertie des salaires ressemble à celui des États-Unis, la variabilité de la production et de l'emploi ressemble plus à celle des États-Unis qu'à celle du Japon ou du Royaume-Uni. Le Japon, où les contrats sont de courte durée et où les négociations sont synchronisées, enregistre le plus haut degré de flexibilité des salaires nominaux, compte tenu des variations de l'emploi et des heures travaillées⁵.

Étant donné que les contrats à long terme sont, en Amérique du Nord, un phénomène de l'après-guerre, une analyse des données pertinentes peut éclairer la question de la relation entre la flexibilité des salaires et le rendement économique⁶. Les données tendent à confirmer les conclusions de nombreux observateurs, selon lesquelles les salaires et les prix seraient devenus moins sensibles aux variations de la demande globale au cours des quarante dernières années. L'étude la plus concluante est celle de l'économiste américain, Robert J. Gordon, qui indique, qu'avant la Seconde Guerre mondiale, la flexibilité des salaires et de l'emploi aux États-Unis était semblable à celle du Japon et du Royaume-Uni. Aux États-Unis, la rigidité des salaires et la flexibilité de l'emploi et des heures travaillées sont un phénomène de l'après-guerre⁷.

D'autres différences culturelles ou institutionnelles semblent expliquer en partie les différences de la flexibilité des salaires, des prix, de la production et de l'emploi. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, plusieurs pays européens ont des structures de négociations plus centralisées que les nôtres et utilisent plus que nous des politiques volontaires des revenus. Au Japon, l'emploi généralisé des primes est un facteur important. Néanmoins, les données nous portent à conclure que les contrats à long terme, dont les dates d'expiration se chevauchent, constituent un facteur important de rigidité des salaires et des prix.

Des modèles macro-économiques fournissent des preuves supplémentaires. Des simulations effectuées en 1982 indiquent, en effet, qu'une politique

d'abrégement de la durée des contrats est beaucoup plus efficace, pour diminuer les effets de la lutte contre l'inflation sur le chômage, que ne le sont les contrôles réglementaires des salaires et des prix et une politique fiscale des revenus⁸. Dans une étude entreprise pour la Commission, deux modèles économétriques différents démontrent, qu'en général, une augmentation de la flexibilité des prix et des salaires réduit les écarts causés par un changement de la demande globale par rapport aux niveaux d'équilibre de la production⁹.

L'analyse suggère, par conséquent, que l'utilisation de contrats à court terme et la synchronisation des négociations pourraient diminuer la rigidité des salaires et des prix et accroître la stabilité de l'emploi. Naturellement, un tel changement diminuerait également la stabilité des salaires et des prix nominaux. C'est le choix que nous devons faire, dans un monde où l'économie est soumise à des perturbations que les gouvernements, les banques centrales et le public ne peuvent prévoir que très imparfaitement.

Faut-il effectuer ces changements structurels? Afin d'en décider, il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, la réduction de la durée des contrats et la synchronisation des négociations auraient un double effet : elles diminueraient les conséquences des mesures anti-inflationnistes sur le chômage, mais elles prédisposeraient l'économie à des augmentations rapides des salaires et des prix. À notre avis, l'ambivalence de ces changements n'est pas une raison suffisante pour les répéter. En fait, leur adoption permettrait de reconnaître plus tôt les conséquences de politiques trop inflationnistes. Malheureusement, avec le système actuel, les coûts à court terme de ces politiques semblent faibles et, par conséquent, on est tenté de les adopter au détriment de l'économie.

Cet argument mérite qu'on l'étudie. Si l'économie produit selon son potentiel, la première conséquence d'une augmentation de la demande globale — surtout si elle est imprévue — consiste principalement en une hausse de la production et de l'emploi. Comme les effets inflationnistes sont, à ce stade, peu marqués, le gouvernement peut être tenté de poursuivre une telle politique, surtout à l'approche d'une élection. Cependant, la surchauffe progressive de l'économie tend à augmenter les salaires et les prix et à réduire la production et l'emploi. L'amélioration des marchés des biens et du travail amène quelques augmentations initiales des prix et des revenus, qui se traduisent ensuite par des augmentations de salaires, soit directement au moyen des indemnités de vie chère, soit indirectement, à mesure que les pressions de rattrapage affectent de nouveaux contrats. Les nouveaux salaires, à leur tour, augmentent les coûts de production, causant de nouvelles majorations de prix. Le coup d'envoi de la spirale inflationniste est donné.

Le raccourcissement de la durée des contrats de salaire et la synchronisation des négociations accéléreraient la réponse des salaires et des prix à une demande excédentaire, et annonceraient rapidement les tendances inflationnistes. Les coûts de la demande excédentaire deviendraient donc évidents, beaucoup plus rapidement que dans la situation actuelle. Les responsables des politiques pourraient fournir des preuves tangibles de la nécessité de mesures de resserrement. Par conséquent, des changements dans la structure des négociations de salaires aideraient à contenir l'inflation plus rapidement qu'on

ne le peut maintenant. Et le fait que les changements proposés prédisposent l'économie à des augmentations de salaires et de prix ne constitue pas un argument contre leur mise en œuvre.

Avant d'envisager sérieusement de changer ces structures, il faut se demander pourquoi les entreprises et les travailleurs continuent d'utiliser des contrats qui se chevauchent, à salaires déterminés. Incontestablement, ils préfèrent ces structures, sinon, ils en choisiraient d'autres. Une raison évidente est le désir de réduire les coûts des négociations. Entre 1967 et 1981, les négociations, dans l'ensemble des industries canadiennes, ont duré en moyenne de 6 à 10 mois¹⁰. Les périodes de négociations seraient sans aucun doute raccourcies, si la durée des contrats était moins longue, mais les données indiquent que les coûts directs des négociations sont élevés et que le recours à des contrats d'une durée de moins d'un an ne semble pas possible.

Une autre justification des contrats à long terme est qu'ils constituent une méthode d'éviter ou de réduire les conflits de travail. Au Canada, la législation du travail interdit les grèves et les lock-out pendant la durée d'une convention collective et, comme on connaît la date d'expiration des contrats, l'entreprise et ses clients peuvent prendre des mesures (accumulation des stocks, par exemple) afin de minimiser les coûts d'une grève; avec des contrats plus courts, les négociations seraient plus fréquentes. Il faut tenir compte des effets probables des contrats à long terme sur la fréquence des conflits de travail. Des études récentes indiquent que la probabilité d'une grève est fonction de la longueur du contrat précédent¹¹. Par conséquent, un raccourcissement des contrats réduirait la probabilité qu'une grève se produise pendant une ronde de négociations, malgré l'augmentation de leur fréquence. Les employeurs semblent aussi préférer les contrats de travail à long terme pour des raisons de planification et pour les avantages commerciaux de la sécurité de l'offre.

Ainsi, le chevauchement des ententes de plusieurs années semble être devenu un élément permanent des marchés de travail nord-américains. Cependant, en les utilisant pour établir les salaires, les entreprises ne prennent pas en considération les coûts sociaux de la rigidité des salaires et des prix ainsi créés, c'est-à-dire que, lorsqu'elles négocient des contrats de travail déterminés, à long terme, les deux parties ne tiennent pas compte des coûts imposés sur l'ensemble de la société par l'instabilité macro-économique de l'emploi et de la production. Bien plus, aucune entreprise et aucun syndicat, individuellement, n'a intérêt à abandonner ce genre de contrats. Cela n'aiderait aucune des parties et ne contribuerait pas vraiment à la stabilité globale de l'emploi. Pour améliorer la stabilité de l'emploi, il faut un changement coordonné pour un nombre important d'entreprises et de syndicats.

Nous nous trouvons ici face à un autre « dilemme du prisonnier » : un changement coordonné est à l'avantage de l'ensemble des parties, mais aucune ne peut obtenir ce résultat individuellement. Il semble donc que des raisons de politique publique militent en faveur d'un changement institutionnel. Il faut cependant démontrer que ce changement diminuera le coût pour l'ensemble de la société, sans diminuer substantiellement les avantages pour ceux qui déterminent les prix et les salaires. Telle est la question. Les

avantages des contrats à long terme (réduction des coûts des négociations, diminution du nombre de conflits, et contribution à la planification à long terme et à la sécurité de l'offre) ne sont pas négligeables, mais il faut les comparer aux coûts nettement élevés qu'impose la rigidité des salaires et des prix.

Ainsi, il semble exister de bonnes raisons d'adopter une politique qui encouragerait l'adoption de contrats à court terme et peut-être une meilleure synchronisation des négociations de salaires. Une solution de compromis serait de prévoir une certaine flexibilité des salaires dans le cadre de contrats à long terme; il ne serait pas nécessaire de renégocier la totalité des contrats, chaque fois que les salaires sont modifiés. Ainsi, les employeurs et les employés pourraient négocier des contrats à long terme portant sur les conditions de travail, les bénéfices sociaux, etc., et des contrats à court terme, pour les salaires.

L'indexation des salaires et la participation aux bénéfices

Étant donné que les taux de salaires sont déterminés dans la plupart des conventions collectives, on pourrait, afin de réduire l'inertie des salaires et des prix, prévoir des salaires ou des revenus qui dépendent de conditions économiques réelles plutôt que les fixer d'avance. Il existe deux types de systèmes de rémunération conditionnelle. Dans un système de salaires indexés, on paie aux employés un salaire horaire, dont l'importance dépend d'une unité de mesure des conditions économiques réelles. Dans le système d'intéressement aux bénéfices, ou de rémunération partagée, les employés reçoivent une partie des bénéfices ou des recettes de l'entreprise. Comme on le verra plus bas, l'adoption de ce dernier système constituerait une réforme plus fondamentale que l'indexation des salaires.

L'indexation des salaires

La forme la plus répandue d'indexation des salaires est constituée par la clause d'indemnité de vie chère, qui lie le salaire à l'indice des prix à la consommation. Il existe des méthodes beaucoup moins courantes qui font varier les salaires en fonction de la capacité de payer de l'employeur, comme, par exemple, un système qui indexerait le salaire des mineurs d'or au prix de l'or, ou celui des travailleurs de l'acier au prix de l'acier.

L'indexation des salaires permet de parer à l'incertitude. L'impossibilité de prévoir avec certitude les conditions économiques futures entraîne des risques, tant pour les employeurs que pour les employés. Des salaires établis à l'avance sont souvent trop élevés pour certaines conditions économiques et trop bas, pour d'autres. Si les employeurs et les employés pouvaient se mettre d'accord sur une unité de mesure satisfaisante des conditions économiques, ils auraient avantage à lier les salaires aux conditions réelles. Un système d'indexation des salaires pourrait donc présenter certains avantages.

En contrepartie de ces avantages, il y a les coûts additionnels de la négociation, de la rédaction et de l'application d'une entente sur l'indexation. Ces coûts ne sont pas négligeables (surtout dans le cas de la première

entente), mais ils ne semblent pas constituer un obstacle sérieux. La difficulté consiste plutôt à trouver des variables observables, qui soient étroitement liées aux conditions économiques affectant l'entreprise et ses travailleurs. Deux problèmes se posent. Premièrement, il est inévitable que l'information est incomplète, ni l'une ni l'autre des parties ne possédant la totalité de l'information sur toutes les conditions économiques pertinentes. Les salaires ne peuvent donc dépendre entièrement des conditions réelles et les négociations sont limitées à une solution de pis-aller, où les salaires dépendent de variables déterminées. Cela diminue sensiblement les avantages possibles d'un système d'indexation. Un autre problème fréquent est l'inégalité de l'information—une partie est mieux renseignée que l'autre sur certains aspects majeurs des conditions économiques. En général, l'entreprise connaît les variables de la demande ou de la capacité de payer, comme les recettes, les bénéfices, la production ou la productivité. Si l'on veut promouvoir l'usage d'un système de salaires conditionnels, il faut améliorer le partage des renseignements entre les employeurs et les employés, et leurs représentants.

La seconde difficulté concerne l'augmentation des risques encourus par les travailleurs. Il est évident que ceux-ci n'aiment pas l'incertitude d'un revenu variable. Cependant, une rémunération variable n'implique pas nécessairement une augmentation des risques pour tous les travailleurs. Les contrats à salaires fixes présentent aussi des inconvénients, dans la mesure où les employeurs utilisent des mises à pied temporaires, afin de répondre aux fluctuations de la demande. Les systèmes de salaires conditionnels entraîneront plus ou moins de risques que le système de salaires fixes, selon qu'ils réduisent les possibilités de mises à pied (c'est-à-dire selon leurs effets sur la variabilité de l'emploi).

Les données appuient la théorie selon laquelle l'utilisation de systèmes de salaires flexibles diminue les risques de mises à pied. Nous avons, plus haut, comparé la situation entre différents pays. On peut également comparer les mises à pied temporaires et les salaires, dans les entreprises où il y a un syndicat et où les contrats à salaires fixes sont courants, avec les mises à pied et les salaires dans les entreprises sans syndicat; ces variables peuvent en effet augmenter ou diminuer les salaires des employés selon la conjoncture économique. Des études confirment que les entreprises ayant un syndicat ont plus souvent recours aux mises à pied temporaires, en réponse aux fluctuations de la demande, que les entreprises sans syndicat¹².

Les systèmes de salaires flexibles modifient, cependant, la répartition des risques entre les travailleurs. Dans une entreprise donnée, les possibilités de mises à pied ne sont pas les mêmes pour tous les travailleurs. Les entreprises ayant un syndicat et, dans une moindre mesure, les entreprises sans syndicat font en général les mises à pied dans un ordre d'ancienneté décroissante. Ainsi, dans un système de salaires fixes, le risque de mise à pied est très bas pour la majorité des travailleurs, sauf s'il y a une récession exceptionnellement grave. Le risque est élevé, cependant, pour les travailleurs qui ont le moins d'ancienneté, même pendant de légers ralentissements de l'activité économique. Si l'on passait à un système de rémunération plus flexible, le risque de fluctuation des revenus augmenterait pour la majorité des

travailleurs, mais ce risque diminuerait beaucoup pour ceux qui n'ont pas beaucoup d'ancienneté.

La participation aux bénéfices

Comparée à l'indexation des salaires, la formule d'intéressement ou de participation aux bénéfices tend beaucoup plus à stabiliser l'emploi et la production lors de chocs économiques. Ce système comporte deux formes de rémunération. La première consiste à négocier ou à déterminer d'avance une formule de participation, basée le plus souvent, sur les recettes ou les bénéfices par employé. On s'entend à l'avance sur ce que chaque employé recevra (par exemple, les deux tiers des recettes par employé, et l'employeur le restant). La seconde méthode consiste à déterminer la part de chacun après coup. C'est le système utilisé au Japon, où le paiement de primes est négocié semi-annuellement, pour la plupart des travailleurs du secteur industriel. Bien que la prime ne soit pas liée aux profits ou aux recettes selon une formule explicite, elle varie en fonction de la performance de l'entreprise. Les deux systèmes comportent en général un salaire fixe ou un salaire de base et une participation ou une prime en supplément. Au Japon, la prime constitue une part substantielle du revenu et représente, en moyenne, plus du quart du revenu total des travailleurs¹³.

L'auteur d'un ouvrage récent soutient qu'une économie, qui fait un usage répandu du système de participation aux bénéfices, a tendance à conserver le plein emploi¹⁴. Il voit une différence fondamentale entre une économie, où les travailleurs reçoivent un salaire horaire fixe, et une économie dans laquelle ils touchent une partie des recettes ou des bénéfices. Dans une économie de salaires, le marché du travail est en équilibre lorsque la demande de main-d'œuvre égale l'offre de main-d'œuvre. Mais, dans une économie de participation, il y a toujours une demande excédentaire (des emplois non comblés) qui dépend du contrat actuel de participation. Cette demande excédentaire de main-d'œuvre sert de tampon et prévient les écarts importants par rapport au plein emploi. Toute réduction de la demande de main-d'œuvre sera compensée par les postes non comblés. Cette différence entre les deux systèmes de rémunération provient du fait que, dans un système de rémunération avec participation, l'entreprise peut réduire ses coûts de main-d'œuvre et accroître ses bénéfices en augmentant les emplois et la production autant qu'elle le désire. Dans un système de salaires fixes, l'entreprise n'augmente les emplois que dans la mesure où les revenus additionnels, occasionnés par les travailleurs supplémentaires, compensent le coût additionnel du salaire.

Les données à l'appui de la théorie, selon laquelle l'utilisation généralisée d'un système de participation aux salaires stabilise l'emploi et la production, portent sur la situation au Japon au cours de la période d'après-guerre. Le Japon a survécu aux périodes de régressions économiques de 1954, 1957-1958, 1962, 1965, 1971, 1974-1975 et 1981-1983, avec relativement peu de changements dans les taux de chômage. Naturellement, il serait erroné d'attribuer ce résultat remarquable uniquement à l'utilisation d'un système de

primes. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'organisation méthodique des négociations sur toute l'année contribue à stabiliser l'emploi et la production dans ce pays. En outre, le Japon compte un grand nombre de travailleurs, qui se retirent de la population active quand l'économie se porte mal et qui, par conséquent, n'apparaissent pas dans les statistiques de chômage. Néanmoins, une analyse de l'expérience japonaise appuie la théorie selon laquelle un système de rémunération avec participation aux bénéfices peut jouer un rôle positif. Le Japon a adopté le système de primes pendant la période d'après-guerre, en même temps que tous les autres principaux mécanismes de détermination des salaires que ce pays utilise maintenant. Avant cette époque, l'économie japonaise subissait d'importantes fluctuations de l'emploi et de la production.

Les avantages de la rémunération conditionnelle

Compte tenu des avantages possibles du système de rémunération conditionnelle, on peut se demander pourquoi il n'est pas plus répandu. Il est possible que les coûts des négociations et de la surveillance, qu'entraîne le manque d'information, soient trop grands pour justifier une indexation à une variable autre que l'IPC. Cette explication suppose que les responsables de la détermination des salaires ont évalué le système de participation aux bénéfices ou d'indexation des salaires et ont conclu que les coûts en dépassaient les avantages.

Il existe néanmoins de bonnes raisons de mettre en œuvre des politiques visant à encourager les ententes de participation aux bénéfices. Comme les contrats plus courts et les négociations synchronisées, ils procurent à la société canadienne l'avantage d'un accroissement de la stabilité de l'emploi. Les effets de multiplication reliés aux cycles des entreprises signifient que les mises à pied dans une industrie réduisent la demande de production totale et, par conséquent, l'emploi dans les autres industries. Cependant, les entreprises et les syndicats ne tiennent pas totalement compte de ces effets macro-économiques, quand ils prennent des décisions concernant les salaires. Cette situation constitue un autre « dilemme du prisonnier », où un changement coordonné peut procurer des avantages à l'ensemble de la société.

En outre, l'utilisation généralisée de contrats de salaires fixes a peut-être été en partie fondée sur l'hypothèse, courante pendant les années 1950 et 1960, que les gouvernements peuvent réduire substantiellement les fluctuations de l'économie en utilisant des mesures discrétionnaires de politiques monétaires et fiscales ainsi que les stabilisateurs automatiques. Nous savons maintenant que notre capacité de prévoir et de combattre les chocs économiques est très réduite. L'expérience de la récente récession peut fort bien encourager les entreprises et les syndicats à réexaminer leurs méthodes de détermination des salaires. En dépit de certains signes de la mise en train de ce processus, nous n'avons pas encore observé de changements importants au Canada. Si l'on accepte l'idée que l'utilisation des régimes de participation aux bénéfices serait avantageuse pour la société, il semble qu'une intervention du gouvernement sera nécessaire pour la faire accepter.

Finalement, un aspect de la politique gouvernementale d'encouragement au système de rémunération flexible mérite d'être souligné. Nous devons supposer que cette politique gouvernementale n'aura pas d'effet sur le niveau **moyen** de rémunération, c'est-à-dire qu'elle rendra la rémunération plus sensible aux conditions économiques qui affectent les entreprises et les industries, mais qu'en moyenne, à long terme, les salaires dans le nouveau système ne seront ni plus élevés, ni plus bas que dans le système actuel.

Conclusions

Nous avons passé en revue quatre méthodes visant à améliorer la production et la stabilité de l'emploi au Canada : le raccourcissement de la durée des contrats de travail, la synchronisation des négociations de salaires, l'indexation des salaires et la participation aux bénéfices. Chacune de ces formules améliore la flexibilité des salaires et des prix, sans nécessairement occasionner de variations généralisées des salaires réels.

Comme nous l'avons indiqué au début, nous ne pouvons prédire avec exactitude les effets de ces réformes qui font, à l'heure actuelle, l'objet de recherches et de discussions nombreuses. Parmi les changements décrits, il semble que les contrats de rémunération avec participation aux bénéfices produisent la meilleure combinaison de coûts et avantages. Un système de rémunération conditionnelle présente aussi l'avantage d'être plus facile à mettre en place que les autres systèmes. Pour adopter un processus de négociations salariales synchronisées ou pour diminuer uniformément la durée de tous les contrats de travail, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux se mettent d'accord sur la nécessité de telles réformes. Il faudrait, en outre, que les gouvernements imposent ces mesures au secteur privé, ce que nous préférierions voir éviter.

Le gouvernement fédéral pourrait unilatéralement obtenir une plus grande utilisation du système de participation aux bénéfices, en allégeant pour les salariés l'impôt sur les revenus qu'ils reçoivent sous forme de participation aux bénéfices ou aux recettes¹⁵. Une telle mesure ne favoriserait aucune forme particulière de participation aux revenus (par exemple participation aux bénéfices), mais fournirait plutôt des incitations équivalentes pour un grand nombre de systèmes de salaires flexibles. En outre, le système ne serait pas obligatoire. Les employeurs et les employés, qui préfèrent ne pas profiter du traitement fiscal préférentiel, seraient libres de choisir, tout comme le sont les particuliers, de ne pas profiter des avantages fiscaux accordés au revenu provenant des gains en capital.

Un obstacle important à une généralisation du système de participation aux bénéfices, surtout pour les employés d'entreprises privées, est l'échange insuffisant de renseignements entre les employeurs et les employés. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la Partie V du Rapport, nous croyons que l'amélioration du système d'échange de renseignements constitue la clé de l'amélioration des relations entre la main-d'œuvre et le patronat et de la diminution de la fréquence des grèves et des mises à pied.

Notes

1. Cette section s'inspire d'une étude effectuée pour le compte de la Commission par W. Craig Riddell, « La coopération ouvrière-patronale au Canada : introduction » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 25 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Tiré des écrits de Paul Samuelson du *Massachusetts Institute of Technology*.
3. Banque du Canada, *Rapport annuel du Gouverneur au Ministre des Finances*, Ottawa, Banque du Canada, 1982, p. 11.
4. Il est intéressant de signaler cependant, qu'au cours de la récente récession, un certain nombre de conventions collectives furent réouvertes avec le consentement des syndiqués et que la rémunération fut diminuée afin d'augmenter la sécurité d'emploi.
5. Consulter Robert J. Gordon, « Why U.S. Wage and Employment Behaviour Differs from That in Britain and Japan », dans *Economic Journal*, n° 92, mars 1982, p. 13 – 44; et W. Craig Riddell, « The Responsiveness of Wage Settlements in Canada and Economic Policy », dans *Canadian Public Policy*, n° 9, mars 1983, p. 9–23.
6. L'entente de 1948 entre la Société *General Motors* et les Travailleurs unis de l'automobile fut la première entente d'une durée de plusieurs années. Au Canada, les contrats d'un an étaient généralement utilisés jusqu'à la fin des années 1950; les conventions collectives de deux ou de trois ans sont apparues entre 1956 et 1959 dans le secteur manufacturier, secteur où les contrats de longue durée demeurent plus utilisés que dans tous les autres secteurs de l'économie. Pour l'ensemble de l'économie, le mouvement vers les contrats d'une durée de plusieurs années est apparu vers la fin des années 1950 et le début des années 1960.
7. Consulter Gordon, « Why U.S. Wage and Employment Behaviour Differs from That in Britain and Japan ». Consulter également Robert J. Gordon, « A Century of Evidence on Wage and Price Stickiness in the United States, the United Kingdom, and Japan » dans *Macroeconomics, Prices and Quantities: Essays in Memory of Arthur M. Okun*, James Tobin (édit.), Washington, D.C., Brookings Institute, 1983.
8. William M. Scarth, « An Evaluation of Tax-Based Incomes Policies » dans *Tax-Based Incomes Policies: A Cure for Inflation?*, Michael Walker (édit.), Vancouver, Fraser Institute, 1982.
9. Brian O'Reilly, W.R. White et Robert Ford, « La flexibilité des prix et les fluctuations du cycle économique au Canada : un tour d'horizon » dans *L'évolution de la macroéconomie depuis la Guerre*, vol. 20 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
10. Canada, Travail Canada, Grands règlements salariaux, Ottawa, Travail Canada; diverses années.
11. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, « Why Does Strike Activity Vary over Time and Between Industries? », Montréal, Université de Montréal, Département des sciences économiques, 1983. La relation entre la durée des contrats et les grèves est examinée plus loin dans le Rapport.
12. James L. Medoff, « Layoffs and Alternatives under Trade Unions in United States Manufacturing » dans *American Economic Review*, n° 69, juin 1979, p. 380–395.

13. Même si nous nous intéressons surtout aux effets de la participation aux bénéfices sur la stabilité de l'emploi, il est important de remarquer que plusieurs observateurs recommandent l'utilisation de ce système afin d'améliorer la productivité et le degré de satisfaction des employés. Certains analystes estiment également que la participation aux bénéfices constitue un élément important du développement d'un milieu de relations de travail qui permette la coopération et la consultation. Ces aspects sont examinés au chapitre 17.
14. Martin L. Weitzman, *The Share Economy: Conquering Stagflation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984.
15. Le budget de février 1984 proposait une mesure semblable, mais il semble qu'on l'ait abandonnée.

Le défi de la lutte contre le chômage

Avant d'en venir à nos conclusions principales et nos recommandations sur l'ensemble des questions de croissance économique, d'emploi et de stabilité économique, nous désirons faire quelques remarques au sujet du défi à court et à moyen termes auquel le Canada fait face : comment améliorer les perspectives d'une diminution substantielle du chômage au cours des prochaines années, sans compromettre les progrès que les Canadiens ont déjà réalisés dans la lutte contre l'inflation. En d'autres termes, comment le Canada peut-il réduire rapidement le chômage au niveau du TCIS? (La baisse du TCIS même constitue un défi à long terme et nous en traitons dans la Partie V du Rapport.)

Lors de l'examen des questions de politique macro-économique, les commissaires ont exprimé l'opinion que, pour réaliser cet objectif à court terme, le gouvernement devrait modifier l'agencement de ses politiques monétaires et fiscales. Il devrait prendre des mesures fiscales afin de réduire le déficit et en même temps, bien que temporairement, permettre une croissance suffisante de la masse monétaire dans le but de compenser l'impact des mesures de resserrement fiscal sur la demande globale. Ces interventions augmenteraient le potentiel de croissance de la production qui, à son tour, contribuerait à réduire le chômage, avec plus de certitude et de force qu'on ne le prévoit actuellement, tout en permettant la réduction du déficit nécessaire à la croissance de l'investissement et de la production dans le secteur privé.

Nous devons toutefois nous estimer heureux si cette méthode produit, à elle seule, une réduction du chômage de seulement 1 pour cent par an à partir de l'année 1986 — rythme qui ne nous ramènerait au TCIS qu'en 1989 ou 1990. Cependant, une utilisation de la politique monétaire ou fiscale afin de réduire le chômage beaucoup plus rapidement compromettrait les progrès que nous avons réalisés dans la lutte contre l'inflation. En effet, des goulots d'étranglement pourraient se produire pendant les périodes d'expansion rapide et une politique trop énergique pourrait diminuer la confiance de la population et, par conséquent, avoir des effets nuisibles sur le taux de change, les taux d'intérêt et le comportement des salaires et des prix.

Nous croyons que le défi n'existe pas seulement pour le gouvernement fédéral et la Banque du Canada. Il appartient à tous les agents économiques — en particulier les entreprises et les travailleurs aussi bien que le gouvernement — de prendre des mesures qui maximiseront les effets de la croissance de la demande globale sur la croissance de la production et de l'emploi, et en minimiseront les effets sur l'inflation.

Plus haut dans ce chapitre, les commissaires ont rejeté l'idée d'adopter une politique permanente des revenus au Canada. Nous avons aussi signalé la possibilité de conséquences défavorables d'une politique temporaire de contrôle des revenus. Nous avons toutefois conclu que les avantages d'une telle politique peuvent l'emporter sur les coûts, surtout lorsqu'elle sert à renforcer des mesures fiscales et monétaires anti-inflationnistes. En l'absence de telles mesures complémentaires, comme les Canadiens l'ont durement appris récemment, la politique fiscale et monétaire ne réussira, à elle seule, à contrôler l'inflation qu'à un coût très élevé en matière de production et d'emploi.

La situation dans laquelle se trouve maintenant le Canada est un peu différente de celle qui motive habituellement le recours à une politique temporaire de contrôle des revenus; à l'heure actuelle, l'inflation semble assez bien contrôlée. Le pays fait face au défi extraordinaire de faire tout ce qui est possible afin de réduire le taux inacceptable du chômage dans le minimum de temps. Nous croyons qu'il faut instituer une politique temporaire de contrôle des revenus afin de renforcer la tendance à la baisse de l'inflation et ainsi rendre possible une accélération temporaire du taux de croissance économique, avec un risque minimum de reprise de l'inflation. L'adoption d'une telle politique des revenus et les changements que nous avons mentionnés plus haut dans l'agencement des politiques monétaires et fiscales permettraient d'accélérer la réduction moyenne du chômage jusqu'à 2 pour cent annuellement et d'atteindre le TCIS vers 1988. Les commissaires sont conscients des coûts et des inconvénients d'une politique de contrôle des revenus, mais les conséquences de la mise en œuvre d'une telle politique pendant une période d'environ trois ans, par exemple, seraient amplement compensées par les avantages sociaux et économiques que le Canada retirerait d'une accélération de la baisse du chômage.

Les commissaires préfèrent indubitablement une politique volontaire de contrôle des revenus basée sur un consensus au sujet de lignes de conduite portant sur les salaires et les prix (ou les marges bénéficiaires) et compatibles avec une réduction supplémentaire de l'inflation. Nous reconnaissons, cependant, qu'il peut s'avérer difficile—comme nous l'avons vu dans le passé—d'obtenir que tous les groupes importants acceptent effectivement de se soumettre volontairement aux directives. Les possibilités sont peut-être plus grandes de réaliser un consensus pour l'appui de directives obligatoires imposées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

En conjonction avec une politique temporaire de contrôle des revenus, les commissaires sont d'avis que les gouvernements devraient prendre des mesures visant à améliorer les perspectives d'une croissance relativement forte de la demande. Plus précisément, nous croyons que le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités devraient agir sur la base de mesures de coordination à tout le moins non officielles et augmenter si possible les dépenses d'investissement prévues d'ici la fin de la décennie, notamment celles qui contribuent directement à la création d'emplois et à l'amélioration de l'infrastructure économique.

Les effets sur le déficit de cette augmentation temporaire des dépenses d'investissement peuvent inquiéter les responsables des politiques, bien que les économistes fassent une distinction importante entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement pour juger du bien-fondé d'un niveau donné de déficit. Si les dirigeants politiques jugeaient qu'il est souhaitable d'annuler tous ces effets, les commissaires appuieraient une surtaxe temporaire des revenus. Les commissaires recommandent également, comme moyen supplémentaire d'accroissement des recettes, un examen des dépenses fiscales. La réduction du taux d'inflation, depuis l'adoption de certaines de ces mesures, peut remettre en question leur raison d'être (la déduction de 1 000 dollars relative au revenu de placements, la déduction de 1 000 dollars

relative au revenu de pensions et la déduction des contributions à un régime enregistré d'épargne-logement en sont des exemples évidents).

Les commissaires sont convaincus qu'il est absolument nécessaire et dans l'intérêt de tous les groupes concernés de travailler dans un esprit ouvert de coopération et de compromis, et de relever le défi d'une baisse du chômage de deux pour cent par an jusqu'en 1988, sans compromettre nos progrès dans la lutte contre l'inflation.

Conclusions et recommandations

Les perspectives de croissance et d'emploi au Canada dépendent étroitement des progrès du commerce et de l'utilisation à la fois de nos ressources humaines et de nos ressources naturelles. La politique de développement régional et le caractère fédératif de notre gouvernement exercent également une influence sur nos perspectives de croissance et d'emploi. La Partie III de ce Rapport traite des autres éléments qui exercent aussi une influence sur ces perspectives : le rôle du capital, de la technologie et de la gestion, le choix de la politique industrielle, la gestion de la demande ou l'établissement de la politique monétaire et fiscale, et enfin la souplesse des salaires et des prix en fonction des caprices du cycle des affaires. Bien que traitée séparément, la force des recommandations qui suivent est étroitement liée à leur intégration à l'ensemble des recommandations contenues dans les autres parties du Rapport.

Les gouvernements doivent se préparer à diversifier leur rôle relativement à l'affectation des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles pour répondre aux modifications des pressions externes et internes. En général, toutefois, les gouvernements devraient s'appliquer à faciliter le fonctionnement des mécanismes du marché au sein de notre économie plutôt que de chercher les occasions d'intervenir davantage.

■ Dans la gestion de notre économie, les gouvernements doivent reconnaître les contraintes considérables, internationales et intérieures, qui pèsent sur la politique. Ils ne peuvent trouver de solutions rapides à chaque difficulté économique et devraient plutôt établir une structure, à moyen et long termes, favorisant l'application des solutions proposées.

Bien que la croissance économique soit le moyen par excellence d'accroître le bien-être de tous les membres de la société, les commissaires ne préconisent pas une croissance maximum à n'importe quel prix. Les exigences qui militent en faveur de la croissance doivent s'équilibrer avec celles qui tendent à une juste répartition des revenus, de la sécurité de l'emploi et de la qualité de l'environnement. □

Rendement récent et perspectives

Le rendement économique du Canada était élevé de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1973; par la suite, l'inflation a commencé à augmenter rapidement, tandis que la croissance de la productivité s'est ralentie. Depuis la récession de 1981-1982, le chômage est devenu l'une de nos plus sérieuses préoccupations. La Commission a étudié quatre projections différentes relatives au rendement économique vraisemblable du Canada en l'absence de modifications majeures de politiques. Ces prévisions indiquent que le taux de croissance du produit national brut (PNB) réel pour les deux prochaines décennies sera étroitement parallèle à celui des États-Unis. La croissance annuelle réelle au Canada devrait atteindre une moyenne de 3 pour cent à la fin des années 1980 et devrait se ramener à environ 2,5 pour cent au

cours des années 1990 en tenant compte de la réduction du taux de croissance de la population active. Les perspectives de croissance dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles paraissent faibles, notamment dans ceux des mines et de la foresterie.

■ La plupart des analystes estiment que le chômage se maintiendra à des niveaux relativement élevés au Canada au cours des années 1980. Les taux élevés actuels de chômage sont liés à l'insuffisance de la demande totale réelle par rapport à l'offre globale. Il faut ajouter à cela des problèmes majeurs de structure qui, s'ils ne sont pas résolus, empêcheront à long terme le chômage de passer au-dessous de 6,5 à 8 pour cent de la main-d'œuvre. C'est un niveau inacceptable en regard des normes de la Commission; aussi, la question de la réduction du taux de chômage structurel doit être posée. □

La croissance de l'emploi et celle de la productivité sont essentiellement indépendantes l'une de l'autre. La croissance de la population active est la principale cause de la croissance de l'emploi. La croissance de la productivité accroît à la fois l'offre de produits et la demande réelle dans des proportions à peu près équivalentes. Ainsi, les objectifs de croissance et d'emploi ne s'opposent pas véritablement à long terme. Nous pouvons accroître la productivité sans nuire à la croissance de l'emploi à long terme; quant au chômage technologique, il est peu probable qu'il devienne un problème majeur. Une plus grande productivité et l'évolution technologique sont plutôt les moyens qui conduisent à la croissance, à plus long terme, du revenu réel et du bien-être économique. L'innovation technologique s'est accélérée dans quelques domaines au cours des deux dernières décennies, mais cette accélération est difficile à évaluer. La réduction de la croissance de la productivité depuis 1973 pourrait indiquer une réduction du rythme de l'innovation technologique. Cependant, l'augmentation récente des dépenses nationales brutes, consacrées à la recherche et au développement (R-D) aux États-Unis et au Canada, accélérera le rythme de l'évolution technique et contribuera à redresser la courbe de croissance de la productivité.

La politique industrielle

La politique industrielle du Canada a varié depuis 1945; l'accent a été mis tantôt sur des objectifs nationaux, tantôt sur la libéralisation du commerce, sur le développement du secteur manufacturier ou sur l'exploitation des ressources naturelles.

La politique industrielle au Canada utilise une grande variété de moyens dont certains sont orientés vers des objectifs commerciaux et d'autres vers la politique économique globale. Ni le gouvernement fédéral ni les provinces n'ont adopté de ligne directrice pour la politique industrielle. Phénomène qui témoigne d'une dépendance totale envers les lois du marché et le secteur privé moteurs de la croissance.

L'étude par les commissaires de la politique industrielle à l'étranger démontre que les politiques qui fonctionnent dans certains pays peuvent

parfaitement ne pas fonctionner dans d'autres. En dépit des faibles dépenses du Japon en R-D, ce pays a obtenu du succès en ce qui concerne les industries qui requièrent de fortes connaissances scientifiques. La France et l'Allemagne ont des politiques industrielles très différentes, en dépit du fait qu'elles soient toutes deux membres de la Communauté économique européenne (CEE). La France a des méthodes interventionnistes orientées vers des objectifs très précis, tandis que l'Allemagne est davantage orientée vers les lois du marché. Il ne semble pas y avoir de conjugaison particulière des moyens utilisés en politique industrielle qui assurerait le succès. Les Canadiens ne sont pas d'accord sur le rôle qui revient au gouvernement dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi. Les deux extrêmes, dont l'un préconise l'absence totale d'intervention gouvernementale et l'autre un interventionnisme très poussé en politique industrielle, semblent sous-estimer la complexité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

■ Actuellement, les commissaires sont en faveur d'une politique industrielle davantage orientée vers le marché. Plus particulièrement, nous préconisons de laisser agir les lois du marché et de réduire l'intervention gouvernementale au niveau de la protection des industries en déclin. Nous avons étudié l'éventualité d'une méthode davantage orientée vers des objectifs particuliers — la stratégie de « choisir des gagnants » — mais il est peu probable qu'une telle méthode très interventionniste remporte un plus grand succès global qu'une politique plus empreinte de neutralité.

Pour plusieurs raisons quelques modes d'intervention sont souhaitables; les commissaires ne préconisent donc pas une méthode qui écarterait toute intervention gouvernementale. En outre, bien qu'il ne soit pas évident, ni au Canada ni à l'étranger, qu'une politique industrielle orientée vers des objectifs préalablement déterminés soit efficace, d'autres pays continueront à en faire l'expérience. Le Canada devrait suivre attentivement ces expériences et envisager les moyens appropriés de renforcer les secteurs où il possède un avantage comparatif. À notre avis, cependant, le Canada a eu recours, trop souvent, de façon excessive et trop ponctuelle, à des interventions gouvernementales.

La politique industrielle canadienne devrait mettre l'accent sur des programmes de soutien de grande envergure qui œuvrent de concert avec les lois fondamentales du marché. Selon l'ampleur de l'engagement du gouvernement pour le soutien de la R-D, par exemple, les critères de coûts-bénéfices devraient orienter cette politique industrielle.

La Commission ne préconise pas un plan élaboré de développement industriel; en vérité, un projet détaillé à ce sujet serait improductif. Nous croyons, cependant, qu'en raison de l'importance que nous donnons aux mécanismes du marché, il devrait y avoir une structure clairement établie en matière de politique industrielle. Semblable cadre aiderait le secteur privé à prendre les décisions qui s'imposent et, en même temps, contribuerait à la coordination des politiques et des programmes gouvernementaux

au Canada. La fixation de ce cadre devrait refléter les objectifs stratégiques visés par la politique industrielle. Les commissaires croient que la productivité de l'industrie canadienne devrait obtenir la préséance sur toute autre préoccupation et que nous devrions nous concentrer sur l'amélioration de notre position concurrentielle.

D'après les commissaires, la politique industrielle devrait accroître les incitations à l'excellence, à l'efficacité de la répartition des ressources et à l'adaptation aux nouvelles réalités économiques. Une politique de ce genre entraînerait une augmentation du revenu réel, un plein emploi plus marqué et les moyens de travailler à la redistribution du revenu. En vue d'améliorer la productivité des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles du Canada, de même que la position concurrentielle de l'industrie canadienne, la politique industrielle devrait comprendre les objectifs suivants :

- Un cadre de soutien macro-économique qui, tout en contrôlant l'inflation, encouragerait la croissance de la production et de l'emploi à un rythme raisonnable, selon le potentiel économique;
- Un engagement envers la libéralisation des relations commerciales et une libéralisation du flux des investissements. Nous favorisons à la fois une libéralisation multilatérale des relations commerciales et des négociations bilatérales avec les États-Unis en vue du libre-échange;
- Un engagement à renforcer le travail, le capital, la technologie et la gestion au Canada.

Le capital, la technologie et la gestion

Nous traitons dans la Partie V de ce Rapport des recommandations relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle.

- En ce qui a trait au capital, à la technologie et à la gestion, la Commission formule les recommandations suivantes :

La formation de capitaux

- Les comparaisons internationales démontrent que le Canada n'a pas eu à déplorer un sous-investissement sérieux au cours des deux dernières décennies. Toutefois, des analyses économiques récentes indiquent que la fiscalité relative à l'épargne et à l'investissement peut entraîner un capital-actions (qui détermine la prospérité nationale) trop réduit.
- La Commission n'a pas étudié le régime fiscal de façon exhaustive. Il ne nous semble pas moins que le gouvernement devrait envisager les conséquences de ce système sur l'épargne et la formation de capitaux. Il faudrait en pareil cas examiner la suffisance des exemptions fiscales actuelles relatives à l'inflation

en ce qui concerne l'épargne et l'investissement. Le gouvernement devrait également se pencher sur l'avantage de modifier la fiscalité actuelle des particuliers en se fondant sur l'assiette des dépenses plutôt que celle des revenus.

La R-D au Canada

L'efficacité des dépenses effectuées en recherche-développement est plus importante que l'établissement des objectifs relatifs à la croissance du PNB.

- En vue d'accroître l'efficacité de la R-D au Canada, les gouvernements devraient envisager les mesures suivantes :
 - faire en sorte que tous les milieux d'affaires puissent recourir aux mesures actuelles d'encouragement au moyen d'un genre quelconque de remboursement d'impôts;
 - élargir la définition de la R-D tout en réduisant le taux de subventions fiscales, même si nous admettons qu'un tel élargissement pourrait provoquer des problèmes administratifs;
 - faire en sorte qu'on consacre les ressources nécessaires à l'obtention de l'information qui porte sur l'évolution technologique à l'étranger et à la diffusion de cette information au sein de l'industrie canadienne;
 - encourager l'excellence en nous appliquant à mettre l'accent sur des projets de recherche et de développement qui ont une valeur à l'échelle internationale, à l'aide de réseaux d'experts qui œuvrent tant au Canada qu'à l'étranger;
 - diminuer la protection accordée à l'industrie canadienne et l'inciter à devenir plus concurrentielle à l'échelle internationale.

L'acquisition de technologies

Les nouvelles inventions technologiques se répandent de façon croissante; les pays qui les mettent au point disposent ainsi de peu de temps pour en tirer avantage de façon exclusive. Pour sa part, le Canada profite grandement du fonds commun mondial des nouvelles technologies, en partie grâce aux investissements des multinationales au Canada. Toutefois les nouvelles technologies manufacturières se répandent plus lentement au Canada que dans les autres pays. Une solution éventuelle consisterait à libéraliser les relations commerciales et à réduire les barrières tarifaires existantes envers la circulation du capital à participation.

- Grâce à une politique adéquate de l'enseignement, au regroupement et à la communication de l'information, il est possible d'améliorer l'adaptation aux nouvelles technologies au Canada.
- Les institutions d'enseignement postsecondaire devraient mettre davantage l'accent sur les sciences, l'ingénierie et les affaires. Les universités devraient faire preuve de plus d'esprit d'initiative

dans la commercialisation des inventions. Les initiatives du Conseil national de recherches en ce qui concerne le regroupement et la communication de l'information pourraient être un modèle à suivre par les autres organismes. Les courtiers en technologie, les organismes qui accordent des contrats de recherche et les groupes d'experts ont aidé à l'acquisition de nouvelles technologies dans d'autres pays. Les secteurs privé et public au Canada devraient s'efforcer d'être plus actifs en ces domaines.

La gestion et l'esprit d'entreprise

- L'augmentation de la concurrence internationale appelle, de la part du Canada, une gestion qui soit de calibre international. Nous devrions être plus en mesure de soutenir la concurrence internationale, il nous faudrait réorienter les programmes d'aide aux petites entreprises et améliorer les écoles commerciales. Des liens plus étroits entre les affaires et la communauté artistique feraient progresser notre esthétique industrielle.
- L'esprit d'entreprise représente un autre élément-clé de notre progrès économique. Certes, la petite entreprise est un élément vital de l'esprit d'entreprise, mais il convient également de tenir compte des autres éléments. Les gouvernements devraient envisager de modifier leurs règlements de façon à stimuler les placements en actions à l'aide d'intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises. Ils auraient également avantage à modifier le régime fiscal afin de le rendre plus favorable à la propriété d'actions.

Le cadre politique

Un autre élément nécessaire à l'amélioration de la position économique du Canada consiste à mettre au point un cadre politique qui encouragerait le secteur privé à suivre l'évolution, et à procéder à la répartition efficace des ressources canadiennes en main-d'œuvre, en capital et en ressources naturelles. Les politiques structurelles comprennent la politique fiscale, la politique concurrentielle, la politique générale de réglementation, les investissements étrangers et la politique d'adaptation.

■ Nos recommandations dans chacun de ces domaines sont les suivantes :

Politique fiscale

- Les commissaires n'ont pas entrepris une étude approfondie de la politique fiscale, ils n'en ont pas moins étudié la question de façon globale et considéré certains problèmes particuliers. La

politique fiscale exerce une influence fondamentale sur les choix économiques et sociaux.

- Nous recommandons un examen minutieux de l'influence du régime fiscal sur les décisions où l'on distingue le travail et les loisirs d'une part, et la consommation, l'épargne et l'investissement d'autre part. Ceux qui prennent des décisions politiques doivent avoir une conscience plus aiguë du coût de rendement du régime fiscal. De plus, la politique fiscale canadienne doit être consciente de la fluidité inhérente aux mouvements de capitaux.
- D'où les mérites de tabler sur l'évolution récente qui modifierait l'impôt sur le revenu personnel en faveur d'un impôt sur la consommation des particuliers.
- Les gouvernements devraient examiner l'absence de neutralité structurelle de l'impôt sur les sociétés et devraient envisager l'indexation des revenus en capital selon l'inflation. Les autres méthodes de comptabilité qui définissent l'impôt sur les sociétés, telles la méthode des mouvements de capitaux et le caractère remboursable des crédits d'impôts, sont également dignes d'intérêt. De semblables dispositions pourraient remplacer rapidement les pertes provenant de l'exploration et les dépenses de mise en valeur des ressources. Elles pourraient également accélérer les déductions relatives à l'amortissement fiscal des biens (allocations de coûts en capital) dans le secteur manufacturier.

La politique concurrentielle

L'industrie canadienne semble s'être regroupée davantage au niveau des producteurs au cours de la dernière décennie. Toutefois, la dé-réglementation du commerce et sa libéralisation ont réduit les regroupements au niveau des vendeurs. Les fusions et les conglomerats peuvent entraîner des concentrations dommageables du pouvoir économique, mais elles peuvent également améliorer l'efficacité et la concurrence internationale.

- La politique concurrentielle canadienne devrait mieux refléter ces deux aspects de la question. Les commissaires recommandent que le Parlement donne au directeur de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* le pouvoir de faire rapport relativement à tout fait qui contrecarre la concurrence au Canada, y compris la protection du commerce et les clauses de réglementation. Nous recommandons plus loin que les gouvernements fassent preuve d'une plus grande discrétion en ce qui concerne les fusions et les conglomerats; ils devraient appliquer leurs dispositions restrictives aux cas évidents de menace envers la concurrence. Avec la libéralisation accrue des relations commerciales, la principale préoccupation pourrait s'appliquer aux secteurs de l'économie qui ne sont pas tournés vers le commerce international. Les entreprises canadiennes devraient

conserver le droit de coopérer en vue de l'exportation, pourvu que le jeu de la concurrence intérieure n'en soit pas affecté, ce qui devrait être établi au préalable par des règlements. À cet égard, toutes les vastes entreprises, publiques et privées, de propriété canadienne ou étrangère, devraient être tenues d'envoyer des rapports annuels au gouvernement.

Le cadre de la réglementation

Les commissaires n'acceptent pas la notion simpliste voulant qu'on s'en tienne à un minimum de règlements. En fait, quelques problèmes actuels, tels ceux qui sont liés à l'environnement, ne peuvent se résoudre qu'avec une augmentation de la réglementation. Dans plusieurs autres domaines, toutefois, une réduction des règlements et une augmentation concomitante de la concurrence accroîtraient substantiellement l'efficacité économique. Là même où les règlements sont nécessaires, on pourrait dans plusieurs cas les simplifier et les adapter davantage aux conditions changeantes auxquelles ils s'appliquent.

- Nous recommandons au gouvernement d'entreprendre l'étude et les réformes du cadre de la réglementation dans sa totalité. Les organismes de réglementation devraient être soumis à un examen plus attentif de la part du Parlement qu'ils ne le sont actuellement. De plus, leurs mandats devraient être plus clairement et plus rigoureusement définis. Là où c'est possible, la réglementation devrait être assujettie à une clause « crépuscule » qui la limiterait au préalable à une période déterminée.

Les sociétés d'État et la privatisation

- La vente de quelques sociétés d'État au secteur privé serait le corollaire logique de la déréglementation, puisqu'elle accroîtrait la concurrence. De même, le gouvernement fédéral et les provinces devraient mettre un frein à la tendance à la nationalisation ou aux entreprises mixtes, en particulier dans la mesure où cette tendance est liée aux mesures prises pour le sauvetage des industries. Les deux paliers de gouvernement devraient réévaluer les fonctions de ces sociétés d'État et de ces entreprises mixtes. Si les fonctions ou objectifs d'une société d'État donnée pouvaient être remplis de façon plus efficace par d'autres moyens, l'entreprise en question devrait soit être éliminée progressivement soit être vendue à l'entreprise privée. S'il fallait privatiser une société d'État, les acheteurs étrangers, normalement, ne devraient pas être exclus des soumissions.

Investissements étrangers

Au cours des quinze dernières années, ou à peu près, la propriété canadienne de nos industries s'est accrue substantiellement. Le temps est maintenant

venu de réexaminer les mécanismes de contrôle des investissements étrangers au Canada. Le projet de *Loi C-15* nous fournit quelques lignes directrices à ce sujet, mais il faut recourir à de nouvelles initiatives destinées à équilibrer le besoin en fonds internationaux de capital-actions et le besoin de favoriser le sens civique des entreprises.

- Un tribunal quasi judiciaire devrait présider à l'examen des investissements étrangers, de façon à ce que le public puisse obtenir toute l'information voulue et qu'on puisse établir à qui incombe la responsabilité politique. Il serait nécessaire de mettre au point des procédures rapides et pratiques pour maintenir le caractère confidentiel de l'information d'ordre commercial. Les commissaires estiment qu'il ne faut plus examiner les nouveaux investissements étrangers; le tribunal devrait examiner seulement les acquisitions d'entreprises. Le seuil nécessaire à l'examen des investissements étrangers devrait passer de 5 millions de dollars en capitaux bruts à au moins 50 millions de dollars, de manière à concentrer l'attention sur les rachats d'entreprises plus vastes et plus essentielles. Le processus d'examen devrait mettre l'accent sur les conditions technologiques et concurrentielles qui entourent le rachat d'entreprises par l'étranger. Le gouvernement devrait éclaircir les normes relatives à la conduite des entreprises, une fois le rachat effectué, en promulguant un code général de conduite applicable aux principales entreprises au Canada, qu'elles soient de propriété canadienne ou étrangère. Pour faire en sorte que les entreprises suivent les règles édictées par le code de conduite et pour mieux connaître les conséquences qui découlent du contrôle étranger, le gouvernement devrait adopter une loi qui exige, de la part des principales entreprises ou de tout groupe constitué en société commerciale et ayant des capitaux excédant 50 millions de dollars, de faire un rapport annuel. Les entreprises seraient obligées de révéler tout genre d'information concernant leur respect de ces lignes directrices. Les directeurs de sociétés canadiennes devraient être tenus de remplir un relevé annuel détaillé des initiatives de leurs entreprises, en vue de réaliser les objectifs de rendement de celles-ci conformément aux normes du code de conduite.

Politique d'adaptation

- Dans la mesure du possible, il faudra accorder l'aide à l'adaptation aux travailleurs plutôt qu'aux entreprises. Les commissaires recommandent d'établir à la fois des accords internationaux plus rigoureux et d'accorder des pouvoirs impératifs à un organisme tiers, tel la Commission des tarifs, de façon à décourager les gouvernements de protéger les industries en déclin. Nous recommandons, de même, que les gouverne-

ments puissent moins facilement accorder des subventions particulières aux entreprises; on pourrait y arriver à l'aide de conditions qui lient les bénéficiaires et en exigeant la divulgation du montant des subventions non budgétaires. Si on accorde des subventions aux secteurs en déclin, l'aide devrait être versée aux entreprises les plus viables et non aux plus faibles. La Partie V traite longuement de nos recommandations au sujet des politiques d'adaptation au travail. Les collectivités qui dépendent d'une seule industrie ont besoin d'une aide relative à l'adaptation au travail.

Si l'économie est souple et adaptable, l'adaptation se réalisera probablement plus facilement et donnera lieu à moins de chômage, et en outre, améliorera le niveau réel du revenu. La souplesse des prix et des salaires, ou plus généralement la mise au point d'encouragements fructueux, est un élément primordial pour la réalisation d'une structure économique souple et adaptable.

L'infrastructure des services de soutien

Cette Commission envisage les politiques relatives au transport, aux communications et à l'infrastructure généralement comme des éléments vitaux d'une politique industrielle édictée en vue d'améliorer la croissance industrielle du Canada et l'esprit de concurrence global. Les commissaires sont préoccupés par la réduction de la part des dépenses gouvernementales consacrées à une telle infrastructure.

■ Nous encourageons à la fois le public et le secteur privé à considérer les investissements dans les transports et les communications comme une priorité. Tandis que les commissaires se rendent compte qu'il est à la fois inévitable et souhaitable que l'État joue un rôle accentué en ce domaine, nous concluons néanmoins qu'il est souhaitable d'en arriver à la dé-réglementation et à une approche orientée vers les lois du marché.

Il faudrait encourager le secteur privé, à l'aide du régime fiscal et de programmes gouvernementaux, à adopter les mesures technologiques, et autres, nécessaires à édifier des réseaux de transport et de communications de grande qualité à travers le pays. Le Canada a besoin de meilleurs mécanismes de nature à favoriser des politiques d'investissement régional divergentes et des politiques de réglementation qui aient une portée nationale.

L'intervention gouvernementale

■ Le gouvernement devrait se donner un ensemble de lignes directrices afin de déterminer la nature de ses interventions sur le plan des secteurs industriels ou de chaque industrie. En raison de la difficulté d'évaluer les coûts et avantages de l'intervention gouvernementale, les commissaires recommandent d'utiliser avec

modération l'intervention sélective. Quelques cas justifient une attention spéciale; par ailleurs, l'obligation de faire la preuve devrait retomber sur ceux qui préconisent une intervention sur le plan du secteur industriel ou de l'entreprise. Il est essentiel de prévoir une limite précise des fonds consacrés aux mesures interventionnistes. Les seuls cas d'intervention gouvernementale devraient être : lorsqu'il y a une preuve claire de l'échec des lois du marché, ou bien dans les industries où les économies d'échelle sont élevées, ou encore lorsqu'il est difficile pour une industrie de fonctionner convenablement en raison des risques élevés et de la vaste dimension de l'entreprise. Là où ces considérations prédominent, les lignes directrices suivantes devraient s'appliquer :

- il faudrait démontrer clairement que les avantages de l'intervention dépassent ses coûts;
- si le rendement n'est pas l'objectif primordial, il faudrait réaliser celui-ci au moindre coût;
- il doit y avoir consultation suffisante avec les affaires et le travail pour s'assurer que les moyens d'intervention choisis sont appropriés;
- il ne faut pas compromettre les obligations internationales contractées par le Canada.

L'union économique

■ L'engagement à renforcer une union économique est indispensable à une économie canadienne prospère. Il faudrait minimiser les barrières à l'encontre de la libre circulation du travail, des moyens de production et des services, et harmoniser l'intégration des politiques. □

Stabilisation et emploi élevé

Pour des raisons institutionnelles et structurelles, le taux de chômage compatible avec une inflation stable au Canada est de l'ordre de 6,5 à 8 pour cent. Les politiques monétaires et fiscales expansionnistes ne peuvent à long terme encourager des taux de chômage moins élevés que celui-ci. Pour réduire de façon permanente un chômage structurel de cette sorte, il faudrait en arriver à des modifications structurelles, telles le libre-échange, la réglementation du marché du travail et l'adoption de nouveaux mécanismes aptes à présider aux relations ouvrières-patronales.

Le taux actuel de chômage (environ 11 pour cent) est passablement supérieur au taux compatible avec une inflation stable. Ce taux inacceptable est le résultat d'une insuffisance de la demande totale en regard de l'offre totale. Les obstacles à la réduction du chômage, même de 3 à 4,5 points de pourcentage, se trouvent au niveau du déficit fédéral élevé, des hauts taux d'intérêt actuels et du rôle extraordinairement complexe que jouent les exigences des citoyens. Les limitations des prévisions et les retards qui interviennent dans les résultats de l'action politique vont à l'encontre de la

modération à court terme des fluctuations économiques à travers le pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement fédéral devrait recourir aux politiques de stabilisation pour obtenir une croissance non inflationniste de la demande à moyen terme, tout en maintenant les stabilisateurs fiscaux automatiques. Même si les économistes divergent d'opinion, en ce qui concerne la vigueur des éléments autorégulateurs au sein de l'économie, ce sont là les éléments qui orienteront le chômage vers son niveau naturel ou vers le plein emploi. Les commissaires estiment que des stimulants discrétionnaires ou limités sont avantageux dans les périodes de grandes divergences de la demande, lorsque la croissance est engagée dans une voie non inflationniste.

L'interdépendance globale, particulièrement lorsqu'il s'agit du marché des capitaux, limite le degré dans lequel une politique peut agir isolément dans une économie ouverte comme l'est celle du Canada à l'endroit des influences étrangères. En raison de notre cours du change souple, nous pouvons à long terme choisir le taux d'inflation qui nous convient; à partir de là, nous pouvons établir une politique macro-économique conçue au Canada. Mais l'influence que nous sommes en mesure d'exercer sur la demande réelle au sein de notre économie est plutôt à court terme et d'envergure limitée.

■ Pour que les autorités canadiennes maintiennent notre indépendance en politique intérieure, la Commission recommande un cours du change souple. Nous ne recommandons pas un contrôle des changes ou une taxe d'égalisation des intérêts destinée à contrôler les sorties de capitaux.

Les commissaires partagent la grande préoccupation qui prévaut au sujet de l'envergure du déficit canadien. Nous admettons que si le gouvernement ne réduit pas l'actuel déficit structurel, il devra augmenter les taxes et les impôts ne serait-ce que pour payer les frais d'intérêt; sa marge de manœuvre en serait alors d'autant réduite.

■ Les commissaires recommandent une stratégie de réduction graduelle du déficit, en raison de la perspective du lent redressement de l'économie. Pour stabiliser ou pour réduire la dette en regard du PNB, le gouvernement devra réduire le déficit à 1,5 pour cent du PNB, ce qui équivaldrait à 10 milliards de dollars d'ici 1990-1991. La pratique qui consiste à concevoir un projet fiscal à moyen terme, qui a été introduite dans le budget de décembre 1979 et qui s'est 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 œuvre pour obtenir cette réduction relèvent d'une politique gouvernementale à court terme. Toutefois, les commissaires prennent un moyen en considération; il consisterait à établir le facteur d'indexation pour l'impôt sur le revenu personnel et pour les programmes de transfert d'impôt, exemptant éventuellement les prestataires du supplément de revenu garanti, à un point de pourcentage *X* sous le taux d'inflation. Il faudrait d'autre part maintenir le coût des facteurs pour tous les autres programmes de dépenses—à l'exception de

l'aide à l'étranger et de la défense nationale—à un point de pourcentage X sous le taux d'inflation. Établir ces facteurs d'indexation annuelle à trois points de pourcentage sous l'inflation pour une période de trois ans entraînerait une réduction du déficit d'environ 1,5 pour cent du PNB, ce qui réduirait le déficit et du fait même le rapport du déficit au PNB de 6 à 7 pour cent pour la fin des années 1980.

■ Dans les circonstances actuelles de chômage élevé, un changement de direction vers une position fiscale moins expansionniste, de façon à réduire le déficit, devrait être plus qu'équilibré par une orientation temporaire vers une position monétaire moins restrictive. Une augmentation modérée dans la croissance prévue de la demande, qui pourrait réduire le chômage de façon importante et augmenter les investissements, devrait également être compatible avec une nouvelle réduction de l'inflation.

Les commissaires admettent que l'adhésion à des lignes directrices de croissance économique régulière peut contribuer à maintenir un climat non inflationniste stable; cependant, les modifications intervenues dans la demande d'argent au cours des quelques dernières années ont rendu cette méthode difficile à appliquer. En outre, une telle méthode est susceptible de réduire l'aptitude du gouvernement à adapter sa conjugaison des politiques monétaire et fiscale de façon à équilibrer la consommation et les investissements, et, par ailleurs équilibrer les secteurs de l'économie qui subissent fortement l'influence des cours du change et les secteurs qui ne la subissent pas.

■ Comme solution de compromis, le gouvernement pourrait lier la gestion de la demande et les objectifs politiques à la croissance du PNB. Cette politique nécessiterait une volonté d'ajuster les objectifs monétaires à ceux de la croissance, dans le cas de modifications importantes de l'offre de monnaie, au PNB nominal et à la politique monétaire et fiscale dans l'éventualité de l'éloignement sévère et prolongé du PNB nominal d'une croissance soutenue. Les commissaires recommandent que l'établissement conjoint d'une politique monétaire et fiscale soit compatible avec une croissance non inflationniste de la demande nominale.

Les commissaires ont également envisagé des adaptations éventuelles destinées à réduire les distorsions et les dommages qu'impose l'inflation continue. Nous partageons ce qui semble être une préférence générale, qui s'est fait sentir au cours des quelques dernières années, à mettre l'accent sur une inflation peu élevée et stable plutôt que des rajustements structurels qui faciliteraient l'acceptation de l'inflation.

■ Malgré les conclusions qui précèdent, les commissaires pensent qu'on devrait envisager sérieusement l'indexation des revenus financiers, des systèmes de comptabilité et des systèmes fiscaux. Rajuster le système fiscal de manière à tenir compte de l'inflation

améliorerait sa neutralité en général et réduirait les encouragements à dépendre du financement de la dette en particulier.

Selon le point de vue des commissaires, le contrôle permanent des salaires et des prix, ou même une politique permanente de l'impôt sur le revenu, se révélerait probablement inacceptable pour les Canadiens et serait incompatible avec notre méthode générale qui consiste à mettre de l'avant une économie souple, adaptable et orientée vers la croissance.

■ Nous recommandons toutefois l'utilisation temporaire de contrôles ou de politiques d'encouragement des revenus s'il faut de nouveau réduire l'inflation au pays. De plus, l'utilisation de contrôles temporaires pourrait entraîner une réduction plus rapide du chômage que ce qu'on entrevoit actuellement. De tels contrôles temporaires devraient être sujets à négociation avec le monde des affaires et les groupes du monde du travail.

Les commissaires estiment qu'une politique volontaire du revenu, qui impliquerait un engagement à suivre des lignes directrices communes en ce qui concerne les augmentations de salaires, ainsi que les prix et les profits, serait difficile à réaliser en raison de la structure du travail et des marchés de production au Canada.

■ Nous recommandons des consultations continues, formelles et informelles, sur une grande diversité de questions de même qu'une ouverture élargie relativement aux fondements de l'élaboration de la politique économique. Semblable méthode pourrait faciliter la compréhension du public et encourager des attitudes réalistes en regard des prix et des salaires. Elle pourrait en outre contribuer à réduire le chômage.

■ Les commissaires estiment que le partage des avantages — c'est-à-dire faire en sorte que les compensations soient plus en rapport avec le rendement courant des entreprises ou industries — offre la méthode la plus prometteuse en vue d'atteindre une plus grande stabilité dans l'emploi et la croissance de la productivité. Le partage des avantages sera bénéfique seulement dans un climat de plus grande confiance et de plus grande ouverture. Ainsi, nous lions notre recommandation à notre position sur la consultation exprimée précédemment.

■ Les commissaires recommandent aux mondes du travail et des affaires et aux gouvernements d'examiner une forme quelconque de politique du revenu, accompagnée d'une politique de soutien monétaire et fiscal, en vue d'accroître l'emploi. Sans une méthode aussi complète, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 pour cent pourrait devenir un processus long et difficile. En outre, sans la preuve d'une volonté politique en ce sens de la part des principaux groupes de la société, et de celles des individus eux-mêmes, les perspectives d'entreprendre des modifications majeures, afin de réduire le chômage en deçà de 5 pour cent,

apparaîtraient moins brillantes. Ce défi fondamental qui relève de la volonté politique est l'élément déterminant d'un rendement économique amélioré. □