Christian DEBLOCK (UQAM)
et Denis PERREAULT

(1985)

“ La politique économique canadienne 1968-1984 – I ”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web: <http://pages.infinit.net/sociojmt>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Deblock (Christian) et Perreault (Denis), “ **La politique économique canadienne 1968-1984 – I** ”. Un article publié dans la revue **Conjonctures et politique**. Revue québécoise d'analyse et de débat, no 6 (Dossier : Le politique interrogé), printemps 1985, Études et documents. (pp. 175 à 193). Montréal : Les Éditions Saint-Martin. [Autorisation accordée lundi le 23 juin 2003]

Christian DEBLOCK est professeur d'économie internationale au département de science politique de l'UQAM. Ses recherches portent actuellement sur le libre-échange et l'intégration nord-américaine. Président de l'Association d'économie politique de 1989 à 1992 il assure actuellement, avec Dorval Brunelle, la codirection du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine. Il a, entre autres, publié, avec Dorval Brunelle, le *libre-échange par défaut* (Montréal, VLB éd. 1989). Il est membre du Groupe de recherche sur les transformations économiques et sociales (GRETSE).

deblock.christian@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition complétée le 5 juillet 2003 à Chicoutimi, Québec.

Table des matières

Introduction

1. 1968-1974 : le renforcement du keynésianisme

Le système des comités ministériels

Le plein emploi dans la stabilité des prix

La consolidation de l'appareil industriel

2. 1975-1979 : de la société juste à la nouvelle société

Le spectre de l'inflation. Déséquilibre inflationniste et crise
inflationniste

La lutte contre l'inflation

Le nouveau système de gestion des dépenses

“ La politique économique canadienne 1968-1984 (- 1 -)”

Introduction.

[Retour à la table des matières](#)

Au Canada comme ailleurs, l'État central fut, dans l'après-guerre, interventionniste sur le plan économique et le plein emploi constitua, avec toutes les nuances qu'il convient d'apporter, l'objectif prioritaire de la politique économique ¹. Comme ailleurs également, le keynésianisme, auquel sera associé l'interventionnisme, donnera à ce dernier la légitimité indispensable pour marquer, et ceci positivement, de sa présence l'évolution économique et sociale de la société canadienne, et à la politique économique il confèrera le cadre analytique organisateur nécessaire pour penser pouvoir, comme ce sera le cas, encadrer et réguler la croissance. Notons toutefois que l'interventionnisme demeura au Canada, et ce malgré les pressions des différents courants nationalistes et l'existence de nombreux problèmes structurels, davantage marqué par cet esprit voyant dans l'État un contrepoids et un élément de correction plutôt que ce levier de développement ou ce moteur de la croissance souhaité par certains ².

On peut voir là le reflet des options et des orientations fondamentales des deux principaux partis politiques, tous deux imbus de libéralisme, tous deux peu enclins à aller à l'encontre des milieux d'affaires, tous deux peu intéressés à remettre en cause la présence envahissante de l'investissement américain. Cependant, à l'encontre de ceux qui ont toujours cru voir dans un État central

¹ Voir à ce sujet, entre autres, Le Collectif, « Emploi et politiques économiques au Canada », dans *Interventions économiques*, nos 12-13, printemps 1984, pp. 91-102 ;

Vincent van Schendel, « Les débats sur le plein emploi au Canada : perspectives historiques », dans *Interventions économiques*, nos 12-13, printemps 1984, pp. 125-36 ;

Nixon Aple, « The Rose and Fall of Full Employment Capitalism », dans *Studies in Political Economy*, no 4, Fait 1980 ; et Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, *Le plein emploi, pourquoi ?*, Montréal, P.U.Q., 1983.

² Voir à ce sujet, Leo Panitch, *The Canadian State. Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, (sous la direction de); Dimitri Roussopoulos, *The Political Economy of the State*, Montréal, Black Rose Books, 1973.

fort et dans l'élaboration d'une véritable stratégie économique le moyen de réaliser la « souveraineté technologique et économique » ou le plein emploi, il faut aussi noter que l'autonomie dont pouvait disposer l'État central pour mettre en place ses politiques a toujours été inscrite à l'intérieur de limites aussi objectives qu'implicites. L'intervention de l'État a plutôt été considérée au Canada (vision à laquelle se ralliera le gouvernement Trudeau) comme une intervention de nécessité et de dernière instance pour corriger, dans l'intérêt du public, les travers de l'économie de marché, pour pallier ses insuffisances et faire contrepoids, le cas échéant, aux égoïsmes individuels. Marquée des sceaux du réalisme politique pessimiste et de l'utopisme économique si caractéristiques de la pensée libérale classique, ce « système d'initiative mixte » présentait le double défaut de ne faire de l'interventionnisme qu'un interventionnisme par carence, toujours empreint de mauvaise conscience, toujours à la recherche de compromis et de consensus, et de croire qu'avec le temps, les problèmes finiraient par se résorber³. La croissance soutenue de l'économie dans les années soixante et l'amélioration constante du niveau de vie paraissaient encore être la meilleure justification de cette approche et le meilleur argument contre la critique.

Sur la base de telles prémisses, la politique économique ne pouvait être ni directive ni organisatrice. En l'absence de la planification et d'une stratégie économique qu'impliquerait cette direction, la politique économique se réduisait essentiellement à trois choses : à un ensemble de programmes visant à impulser la croissance et à créer un climat environnant favorable, au mixage contracyclique des politiques sectorielles et spatiales. Parmi ces dernières, on retrouvait notamment les politiques régionales à caractère redistributif et un semblant de politique industrielle orientée sur la substitution à l'importation, la polarisation au centre et l'attrait des investissements étrangers.

Avec toutes les réserves qu'il convient encore une fois d'apporter, il est possible d'avancer que seules les politiques macroéconomiques de soutien et de stabilisation de la demande avaient une quelconque articulation. La cause doit en être imputée en partie au fait que le ministère des Finances, jouissant d'une situation privilégiée, voire impériale, par rapport aux autres ministères dans l'élaboration des politiques, et en partie à l'emphase mise sur la gestion de la demande plutôt que sur la gestion de l'offre pour les raisons déjà invoquées. Mais, contrairement à d'autres pays, le gouvernement n'a jamais vraiment su disposer de l'entière panoplie des leviers économiques ni toujours pu réaliser le mixage souhaité des politiques. L'ouverture du Canada sur l'extérieur, cette variable exogène si perturbatrice de la politique keynésienne, limitait la manipulation des taux d'intérêt à des fins internes et rendait la politique monétaire dépendante du comportement du dollar canadien sur les marchés des changes. La difficulté de trouver une adhésion consensuelle, tant de la part des milieux d'affaires que des syndicats, rendait également difficile d'utilisation, l'instrument de la politique des revenus. Comme le dit très bien Wolfe, le chômage constituait encore au Canada la meilleure discipline des revendications salariales⁴.

³ James Laxer et Robert Laxer, *Le Canada des libéraux : Pierre-Elliott Trudeau, et la survivance de la Confédération*, Montréal, Québec-Amérique, 1978.

⁴ Leo Panitch, *op. cit.*

Les particularités et les bases d'application du modèle keynésien au Canada feront que la croissance ne se fera pas sans distorsion ni perte d'autonomie. Le modèle lui-même était très fragile, dépendant qu'il était de la contrainte extérieure et de la direction prise par le rapport de force avec le mouvement syndical. Mais à la fin des années soixante, si la persistance de certains problèmes structurels et la présence d'une inflation rampante pouvaient susciter quelques inquiétudes, rien ne semblait remettre fondamentalement en cause le modèle keynésien de politique économique. Le débat portait alors sur la question de savoir *s'il fallait élargir le rôle de l'État ou renforcer les politiques existantes* plutôt que sur les fondements et les limites du modèle lui-même ⁵. L'économie canadienne, aux yeux de beaucoup, paraissait en 1967 avoir atteint sa maturité et un niveau de prospérité que la présence rassurante du contrepoids de l'État et la maîtrise qu'il semblait avoir acquise sur le cours de la croissance semblaient garantir « ad aeternam ». Les principaux indicateurs économiques en faisaient foi. « Au début de la décennie 70, note rétrospectivement la Revue économique, nul n'aurait pu prévoir le nombre et l'importance des problèmes et des nouvelles tendances qui sont apparus. L'inflation constituait certes un problème ennuyeux, en 1970, mais qui se comparaît à plusieurs autres questions... Étant donné la croissance économique soutenue qu'avaient apportée les années soixante, de plus en plus on considérait les récessions comme étant choses du passé. Une hausse constante du niveau de vie semblait assurée, vu les fortes améliorations de productivité enregistrées pendant la décennie 1960. Les années d'expansion industrielle avaient considérablement renforcé le secteur manufacturier canadien et il semblait que l'activité économique allait continuer de graviter autour des provinces centrales » ⁶.

C'est dans ce climat de très grande confiance en l'avenir que Trudeau, celui en qui les médias voyaient déjà un Kennedy canadien, allait accéder au pouvoir en 1968... En fait, la décennie des années 70 produira l'effet d'une douche froide.

« Il s'était présenté, écrivait Radwanski, comme l'homme capable de moderniser le mécanisme de la prise de décision et de voir d'un oeil nouveau les grands problèmes du pays, mais il avait peu de brillantes solutions en tête et refusait de s'engager dans des dépenses folles » ⁷. Quant à Marc Lalonde, il dira de lui qu'en matière d'économie, il était plutôt conservateur, il réagissait aux conseils de la finance et de la Banque du Canada que l'inflation inquiétait toutes deux grandement... Il n'a jamais eu la prétention d'être bon économiste :

⁵ Cet extrait d'une conférence de John Shepherd donnée en 1978, me paraît être tout à fait significatif de cette position qui prévaut encore aujourd'hui, notamment au Conseil des sciences du Canada. « ... l'adaptation de l'économie keynésienne, plus adaptée à de grandes économies autonomes... nous a caché la nécessité de politiques discrétionnaires dans une économie en voie de développement telle que celle du Canada. En conséquence, nous n'aurons pas tenu compte des nombreux avertissements de ceux qui nous rappelaient que le Canada se trouve dans une situation particulière et que l'introduction de philosophies et de politiques plus adaptées à des économies développées risquait de leur être néfaste ». (John J. Shepherd, « Vers une stratégie économique pour le Canada : la reprise en main de notre économie politique », dans *Série de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon, 1978-1979*, vol. 3, Toronto, 1979, p. 12).

⁶ Ministère des Finances, *Revue économique, perspective sur la décennie, 1970-1979*, Ottawa, 1980, p. 1.

⁷ George Radwanski, *Trudeau, Montréal*, Fidès, 1979, p. 277.

il se fiait plutôt à ses conseillers financiers. Ces deux jugements nous permettent de situer l'orientation qui sera donnée à la politique économique sous son gouvernement, une orientation marquée par *la recherche obstinée de la croissance non inflationniste et animée par cette volonté d'adapter l'État aux nouvelles réalités économiques* sans pour autant avoir trop d'idées quant à la stratégie à suivre ni par quoi remplacer le modèle keynésien périmé sur lequel semblait reposer la croissance passée.

Ne nous y trompons toutefois pas. Par-delà les indécisions et les alternoïements, la politique économique ira dans la double direction d'une « remise en ordre » de l'économie et d'un remodelage du développement. Et, par-delà ce pragmatisme de bon aloi qui animera le gouvernement dans la gestion des affaires économiques, une nouvelle conception de l'État et de la politique commence à prendre forme. Ce sont les deux idées que nous voulons faire ressortir de l'analyse des changements successifs d'orientation et de conduite de la politique économique canadienne de 1968 à 1984, soit celles de transition entre deux modèles de croissance et de transition entre deux modèles de gestion étatique.

Nous avons, dans un article antérieur⁸, proposé un découpage temporel de la politique économique canadienne de 1968 à 1983 en trois phases successives⁹. Nous le reprendrons ici en réitérant néanmoins les réserves alors exprimées à l'égard de cette reconstruction que nous permet le recul du temps. Il importe notamment de souligner que les virages successifs de la politique économique ne constituèrent jamais des ruptures brutales mais, plutôt des changements de cap, fermes sans doute, mais empreints malgré tout d'une certaine volonté de continuité, de modération et de progressivité. Soulignons également que la cohérence que nous prêtons aujourd'hui à chacune des trois périodes est analytique et « post facto ». Prises sous la pression des faits, les orientations nouvelles données à la politique économique ne le furent pas sans ce tâtonnement ni ce pragmatisme que le recul du temps permet d'oublier. Ce qui nous permettra, par contre, de cerner le découpage temporel c'est d'une part, le glissement de la politique économique qui s'est opéré sur une dizaine d'années, passant d'une gestion libérale de la croissance à une gestion libérale en deux temps de la crise, d'abord axée, à partir de 1975, sur la lutte contre l'inflation puis, à partir de 1980, sur la relance du développement et, d'autre part, une fois le mythe de l'efficacité à toute épreuve de l'État-providence écroulé, pour reprendre l'expression de Jean-Marie Vincent, les difficultés et les contradictions croissantes éprouvées par l'État à se doter d'une nouvelle légitimité¹⁰.

⁸ Christian Deblock, « La politique économique canadienne à la dérive ? », dans *Interventions économiques*, no 11, août 1983.

⁹ La périodisation recoupe les cycles économiques et les cycles politiques. L'emphase sera surtout mise sur le rapport existant entre la politique et la conjoncture économique. La conjoncture politique et les débats électoraux exerceront une influence non-négligeable sur l'évolution de la politique économique. Nous y ferons référence mais, sans cependant analyser cette influence en profondeur.

¹⁰ Jean-Marie Vincent, *Les mensonges de l'État*, Paris, Sycomore.

1968-1974 : le renforcement du keynésianisme

[Retour à la table des matières](#)

La conjoncture économique fut durant cette période, paradoxale. Si les « problèmes ennuyeux » eurent tendance à se multiplier et à s'accumuler, la croissance économique n'en connut pas moins un cours cyclique et un rythme soutenu qui semblaient s'inscrire dans la continuité des années soixante. La lente dégradation des conditions de rentabilité des compagnies, la montée de l'endettement, les crises successives du système monétaire international, le retour en force de l'inflation et du chômage ou encore la hausse brutale des prix des matières premières en 1973-1974 constituaient tout autant de « problèmes ennuyeux » et de phénomènes troublants. L'opinion générale n'était cependant pas d'y voir là les symptômes des limites du modèle de croissance d'après-guerre ou les signes avant-coureurs d'une crise majeure, mais plutôt des turbulences et des déséquilibres qu'il paraissait possible de contrôler et de résorber par des politiques renforcées, adaptées à cette conjoncture nouvelle. C'est dans cette direction qu'ira la politique économique canadienne, soit une direction confiante de pouvoir, comme par le passé, maîtriser les aléas de la conjoncture. À la différence cependant du passé, le contexte nouveau créé par l'émergence et la résurgence de ces « problèmes ennuyeux » et le contexte social de plus en plus tendu, semblaient requérir un mode d'intervention et des politiques économiques plus vigoureuses de la part de l'État sur le plan conjoncturel, mais aussi sur le plan structurel.

Trois priorités domineront donc la conduite de la politique économique canadienne durant cette période : la modernisation du cadre institutionnel de l'État, la recherche d'un point d'arbitrage entre le chômage et l'inflation et, la consolidation de l'appareil industriel.

Le système des comités ministériels

[Retour à la table des matières](#)

La mise en place de ce système visait à pallier certaines carences administratives et décisionnelles, améliorer le processus de prise de décision, rationaliser davantage les choix budgétaires et renforcer le pouvoir de contrepoids de l'État central tant vis-à-vis des provinces que vis-à-vis de l'économie en général.

Nous n'insisterons pas sur les différents aspects de la modernisation de l'appareil d'État ni sur les améliorations apportées dans la prise de décision et l'allocation des ressources. Il importe par contre de souligner que le système avait pour lui l'énorme défaut de n'être qu'un pis-aller à la planification et à un processus pouvant conduire à l'élaboration de stratégies.

Les défauts de ce système deviendront patents, à trois reprises, notamment ¹¹ : en 1975, tout d'abord, lors du débat interne sur la stratégie à suivre en matière de lutte contre l'inflation, débat qui débouchera sur la démission du ministre des Finances John Turner ; en 1978, ensuite, après l'annonce en août 1978 par le Premier ministre des coupures draconiennes dans les dépenses publiques. Ce coup d'éclat désorganisera le Conseil du trésor et créera d'énormes tensions entre celui-ci et les différents ministères concernés par les coupures ; enfin, en 1980-1981, lorsqu'il s'agira d'établir la nouvelle stratégie de développement. En fait, faudrait-il dire, ce système conforme à l'approche « low profile » mais efficace que voulait donner le gouvernement Trudeau à l'intervention de l'État, s'avèrera totalement inadapté aux tensions multiples et aux difficultés économiques croissantes qui seront le lot de la décennie 70. Les réformes apportées en 1978, puis au début des années quatre-vingt, amélioreront quelque peu les choses mais sans jamais toucher à sa pièce maîtresse, les comités ministériels comme lieux de coordination et d'élaboration de la politique.

Le plein emploi dans la stabilité des prix

[Retour à la table des matières](#)

Face à l'inflation de la fin des années soixante et à la montée du chômage qui suit la récession de 1970, le gouvernement Trudeau réagira de manière traditionnelle. C'est-à-dire, d'abord en resserrant à partir de décembre 1968 la politique monétaire puis la politique budgétaire dans le cadre des budgets successifs d'Edgard Benson d'octobre 1968, de juin 1969 et de mars 1970, puis, une fois la récession en cours et la reprise économique amorcée, en adoptant des politiques plus expansionnistes. Deux changements importants seront toutefois apportés aux politiques macroéconomiques en comparaison des années antérieures. Le premier concerne leur orientation et le second, les instruments utilisés.

En effet, les tensions monétaires internationales d'une part, et les niveaux élevés atteints par le chômage et l'inflation d'autre part, inciteront les autorités à renforcer les politiques discrétionnaires et à établir leurs priorités selon la situation conjoncturelle donnée par la relation d'arbitrage interne entre chômage et inflation et par la relation d'arbitrage externe entre taux d'intérêt et

¹¹ Sur ces trois « péripéties » voir, notamment, Richard French, *How Ottawa Decides ?*, Toronto, James Lorimer, 1980 ; Bruce G. Doern, « The Mega-Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy », dans *Canadian Public Administration*, p. 219-38 ; Richard W. Phidd and Bruce G. Doern, « The Politics and Management of Canadian Economic Policy », Toronto, Macmillan, 1978.

taux de chômage. Le plein emploi demeurera l'objectif à long terme de la politique économique mais, dans une perspective de stabilisation conjoncturelle, il pouvait être temporairement déclassé au profit d'autres priorités macroéconomiques, selon le principe de l'arbitrage.

Cette approche contribuera sans doute à freiner l'inflation de la fin des années soixante mais il en restera l'amer goût que la récession de 1970 et le haut niveau de chômage atteint à cette occasion furent directement reliés au caractère exagérément restrictif donné aux politiques. De retour au pouvoir en 1972 avec un gouvernement minoritaire, le Parti libéral tirera une leçon de cette expérience qui lui avait coûté en partie les élections. Le plein emploi redeviendra alors la priorité gouvernementale jusqu'au budget de mai 1974. Le problème, c'est que cette fois, si la politique expansionniste de cette période contribua à soutenir la croissance, nombre de critiques libéraux ne manqueront pas de souligner, ironie du sort, son caractère exagérément expansionniste et de faire le lien avec la recrudescence de l'inflation en 1973-1974 ¹².

Outre ce changement d'approche, un changement doit être également noté dans l'utilisation de leviers de la politique économique. L'outil monétaire fut tout d'abord davantage utilisé que par le passé à des fins de stabilisation interne tant du chômage que de l'inflation. Ensuite, le caractère expansionniste de la politique budgétaire le fut surtout par les diverses réductions fiscales. Mentionnons entre autres, la réduction des taux de base sur les bénéfices des compagnies et les facilités accrues d'amortissement introduites dans le budget de mai 1972 ou encore la hausse des exemptions personnelles, l'indexation de l'impôt sur le revenu et les exemptions de taxe de vente sur certains produits introduits dans le budget de février 1973. La gestion des dépenses publiques demeura serrée. Enfin, et c'est un point important, il faut noter l'intérêt grandissant pour les politiques de revenu.

Le Livre blanc *Policies for Price Stability*, publié en décembre 1968, souligne en effet pour la première fois la difficulté de résoudre le problème de l'inflation uniquement par les politiques monétaires et fiscales, et la nécessité d'opérer une ouverture vers des programmes de contrôle volontaire des prix et des salaires. La proposition de limitation volontaire sera à réitérer à plusieurs reprises par la commission de contrôle instituée dans la foulée du Livre blanc. Elle sera cependant formellement rejetée par le CTC et la CSN en octobre 1969 et, devant le peu d'intérêt montré pour cette formule par les milieux d'affaires lors de la conférence nationale sur la stabilité des prix de février 1970, elle sera à toute fin pratique abandonnée, du moins momentanément. En 1973, le débat sera de nouveau relancé sous l'impulsion des néo-démocrates. Le contexte était toutefois différent, même si l'évolution conjoncturelle pouvait présenter certaines similitudes avec celle de 1968-1969. L'inflation paraissait cette fois avoir une origine davantage externe qu'interne et être liée aux coûts de production plutôt qu'à la demande. Le souvenir de la récession de 1970 et des élections de 1972 rendait aussi difficile le déplacement brutal des priorités gouvernementales et le retournement des politiques macroéconomiques de gestion de la demande. Le gouvernement hésitait encore à ce moment à aller dans la direction des prix et des salaires. Il semblait plutôt compter sur

¹² Sur l'historique de cette période, voir entre autres, Conseil économique du Canada, *L'énigme de l'inflation*, Ottawa 1976.

l'effet d'annonce d'un resserrement éventuel des politiques de stabilisation et l'autodiscipline des industries devant la crainte d'un chômage éventuel. Seule concession faite aux néo-démocrates : une commission de contrôle des prix des aliments sera mise sur pied en 1973, ainsi qu'une politique particulière de prix dans les domaines du blé, du pain, du lait et du pétrole. Le débat n'en continuera pas moins et deviendra, on le sait, l'enjeu de l'élection de 1974.

Que pouvons-nous dire de ces deux expériences tentées en matière de stabilisation conjoncturelle ? Manifestement, les politiques de gestion de la demande renforcées posaient à la fois un problème politique, imputable à l'alternance des priorités (chômage/inflation) et un problème d'efficacité, dans une conjoncture où l'inflation avait tendance à s'accélérer rapidement en période d'expansion et à perdurer en période de récession, et le chômage connaissant la situation inverse. Le problème deviendra plus aigu encore en 1974-1975 lorsqu'en dépit de l'amorce d'une nouvelle récession, l'inflation continuera de croître. Qui plus est, les politiques de desserrement monétaire et budgétaire justifiées alors par la montée du chômage auront même plutôt tendance à renforcer les tensions existantes qu'à freiner l'économie dans la chute. L'origine à la fois structurelle, institutionnelle diront certains, et exogène de l'inflation révélait également les limites des politiques monétaires et fiscales. Orientées sur la demande, elles ne pouvaient qu'affecter indirectement les revenus et guère contrecarrer les chocs externes. À cet égard, le renforcement de la politique monétaire n'aura pas les effets attendus (à moins d'être particulièrement brutale, comme ce sera le cas ultérieurement) ni sur les salaires ni sur les prix. Quant à la politique contractuelle des revenus, les tentatives faites dans cette direction se sont avérées être un échec.

Dans une perspective donc de croissance équilibrée, l'approche toujours sous-jacente ne l'oublions pas, la politique keynésienne contracyclique même renforcée, même élargie révélait ses limites et son incapacité à assurer la maîtrise de l'activité économique. Le changement surviendra en automne 1975. Nous y reviendrons.

La consolidation de l'appareil industriel

[Retour à la table des matières](#)

« Je crois que le problème de la domination économique est, dans une certaine mesure inévitable ; et je parle non seulement de la domination américaine au Canada, mais peut-être aussi dans les pays européens... Ce sont des faits de la vie et ils n'inquiètent pas. Si le pays entier devenait nationaliste au sens économique, il se retrouverait bientôt en train d'essayer de ravalier son orgueil ; vous savez la fierté seule ne mène pas loin » ¹³. Cette déclaration de Trudeau dans une interview en décembre 1969 résume une position de fond de son gouvernement, en matière industrielle, depuis 1968 : la confiance dans les

¹³ Interview au Montreal Star, du 1er décembre 1969, cité par G. Radwanski, op. cit., p. 21.

avantages que pouvait tirer l'économie canadienne de l'entreprise privée et de la présence des investissements étrangers. Cependant, fidèle en cela à l'approche des gouvernements antérieurs, le gouvernement ne renoncera pas non plus au rôle de contrepoids que pouvait jouer l'État en la matière. Au contraire, pouvons-nous dire, celui-ci tendra à le renforcer surtout dans le domaine industriel pendant cette période, et ultérieurement dans le domaine énergétique. Et, faudrait-il immédiatement ajouter, la même analyse peut être transposée au domaine régional alors que, dans une perspective d'unité nationale, le gouvernement fédéral cherchera par l'intermédiaire du MEER en particulier à faire contrepoids aux velléités autonomistes des provinces sur les plans économique et industriel. Durant cette période, il le fera en recourant aux politiques de transfert et à la théorie des pâles de croissance. Ultérieurement, il le fera en recherchant une plus grande spécialisation régionale ¹⁴.

Répetons-le, l'approche gouvernementale a toujours reposé sur la double hypothèse qu'en matière de développement industriel, le moteur du développement devait venir de l'entreprise privée et que, pour accélérer celui-ci et atteindre rapidement la maturité industrielle, il fallait accepter ces « faits de la vie » dont parle P. E. Trudeau. À l'État, il incombait surtout d'encadrer, de réguler et, le cas échéant, de corriger un tel développement, ouvert et dynamisé par « en bas ». À cet égard, les rapports des différentes commissions d'enquête (Gordon, Watkins, Gray) ou encore les rapports parfois tendus entre le Canada et les États-Unis contribueront sans doute à alerter l'opinion publique sur les effets néfastes de la dépendance, tout comme ils contribueront à renforcer la vigilance du gouvernement canadien et à lancer le débat sur la nécessité d'une politique industrielle plus directive, plus autonome vis-à-vis des États-Unis. Pourtant, bien qu'à leur plus haut au tournant de la décennie 70, ces débats ne débouchèrent ni sur la stratégie industrielle souhaitée par le ministre de l'Industrie, Jean-Luc Pépin, ni sur cette politique de contrôle de l'investissement étranger, préconisée par Herb Gay, dans son rapport. La politique industrielle bien que renforcée demeura ce « ramassis de programmes » dont parlent Britton et Gilmour dans *Le maillon le plus faible* ¹⁵. Quant au contrôle de l'investissement étranger, il se limitera à la création d'une agence de tamisage : l'Agence d'examen des investissements étrangers (FRA), en 1973. Les mesures en faveur de l'industrie furent très ponctuelles, défensives et marquées du souci d'introduire certaines discriminations positives ou certaines protections temporaires en faveur des entreprises canadiennes. Ainsi, les mesures fiscales introduites en faveur de l'entreprise privée dans le budget de 1972, la création de la Corporation de développement du Canada en 1971 dans le but de renforcer le contrôle canadien sur l'industrie ou la nationalisation de De Havilland Aircraft of Canada et de Canadair en mai 1974 constituent quelques exemples parmi d'autres de ces mesures d'une efficacité toujours douteuse pour ceux qui y étaient opposés, et de toute manière toujours aussi insuffisantes pour ceux qui prônaient une plus grande intervention de l'État dans le domaine industriel. Elles permettront néanmoins d'obtenir certains résultats, que ce soit en termes d'emplois sauvés ou de contrôle accru sur l'industrie par les intérêts privés nationaux. Elles offraient, par contre, le

¹⁴ Sur les particularités du « capitalisme de succursales » et de l'approche canadienne, voir James Laxer, *Canada's Economic Strategy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1981.

¹⁵ John Britton et James Gilmour, *Le maillon le plus faible*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980.

double inconvénient d'être tardives et ambivalentes. D'un autre côté, par les compromis qu'elles cherchaient à réaliser entre la recherche d'une efficacité plus grande et la consolidation d'une base industrielle, elles étaient suffisamment contradictoires et ambivalentes pour produire peu de résultats et susciter un mécontentement tant de la part des investisseurs étrangers que des multinationales canadiennes à l'égard de ce néo-nationalisme et ce, pour des raisons différentes, il va sans dire.

Une telle approche était donc condamnée à l'échec et vouée à être abandonnée, ce qui sera clairement le cas avec le virage des années quatre-vingt, soit à s'orienter vers une stratégie industrielle et nationale, un choix inacceptable pour le gouvernement libéral, impraticable dans les faits, étant donné le degré d'ouverture, de dépendance et de liaison avec l'économie états-unienne.

En bref, pour conclure sur cette période, nous pouvons dire que *l'orientation donnée* à l'État, aux politiques macroéconomiques et à la politique industrielle s'inscrit en grande partie dans la *continuité du modèle keynésien des années soixante*. Face aux carences de l'État et aux problèmes nouveaux soulevés par l'évolution de la conjoncture, le gouvernement Trudeau s'est efforcé d'en *améliorer l'efficacité* et d'en *renforcer les règles*. La rationalisation de la prise de décision, l'arbitrage entre l'inflation et le chômage et le « néo-nationalisme » de la politique industrielle s'avéreront à toute fin pratique inaptes à contrer la montée des tensions du milieu de la décennie et à apporter une réponse qui n'aille pas soit dans une direction plus ferme encore, soit dans celle de l'abandon du modèle lui-même. Le choix politique portera, au nom du réalisme, sur la deuxième option.

1975-1979 : de la société juste à la nouvelle société

[Retour à la table des matières](#)

L'impression générale qui se dégage de cette période est celle d'un grand flottement dans la conduite de la politique économique. Paradoxal peut-être si l'on considère la fermeté des déclarations officielles et la volonté de changement, ce flottement pourra être discerné dès le lendemain de la victoire écrasante du Parti libéral aux élections de 1974 avec son enjeu du contrôle des prix et des salaires. Le ministère des Finances et la Banque du Canada maintiendront alors par crainte d'une récession menaçante, des politiques monétaires et fiscales souples jusqu'au printemps de 1975, avant de changer brutalement d'approche. Les différents ministères ne parviendront guère à définir leurs stratégies et leurs priorités. Les consensus seront difficilement réalisés au sein du Cabinet et l'annonce de coupures budgétaires de 2,5 milliards de dollars en août 1978 contribuera à désorganiser entièrement l'appareil administratif. On se rappellera également les débats sur les politi-

ques macroéconomiques, la politique énergétique nationale, les méga-projets, etc., ou les controverses soulevées par les réflexions personnelles du Premier ministre sur la fin de l'économie de marché.

Incohérence de la politique ? Absence de direction en matière économique ? Désintérêt relatif pour les questions économiques en comparaison des questions constitutionnelles ? Ce genre de critiques est souvent invoqué pour expliquer le flottement de la politique économique, ses erreurs et ses échecs durant cette deuxième moitié de la décennie 70. Partiellement fondée, ce genre de critique tend cependant à masquer une réalité, l'existence d'une *volonté* ferme de *remise en ordre* de l'économie et d'un rétablissement de la *discipline du marché* comme conditions *nécessaires* d'un *retour à la croissance* équilibrée.

Le spectre de l'inflation.

Déséquilibre inflationniste et crise inflationniste

[Retour à la table des matières](#)

La politique économique sera, en effet, durant la période 1975-1979 (et faudrait-il dire, ultérieurement encore) marquée d'une préoccupation principale, pour ne pas dire exclusive : la lutte contre l'inflation.

L'inflation, le gouvernement et les autorités monétaires la verront à la fois comme le phénomène et la cause des difficultés économiques que connaîtra, à l'image des autres pays, l'économie canadienne. Comme symptôme des problèmes structurels de cette dernière, il fallait, semblait-il alors, rechercher l'origine et la cause à la fois dans les erreurs de la politique passée, les rigidités institutionnelles d'une économie surréglementée et contractualisée et les comportements anticipatoires des agents économiques. L'analyse du phénomène était donc différente de celle qui prévalait en 1968 - et même encore en 1973-1974 - et par voie de conséquence, l'approche contrecyclique sous-jacente aux politiques keynésiennes de stabilisation n'avait plus de raison d'être. L'inflation était toujours perçue comme un déséquilibre qui appelait des politiques de longue haleine et beaucoup plus contraignantes pour l'économie et les agents économiques, un déséquilibre qui demandait aussi des changements dans les comportements des individus et le mode de fonctionnement des marchés.

L'origine de l'inflation ne faisait pas l'unanimité dans les explications. Un consensus se fera néanmoins autour d'une idée : l'inflation est la cause immédiate de la crise économique canadienne. En conséquence, si elle n'était pas vaincue avec détermination quel qu'en soit le coût économique et social dans l'immédiat, les difficultés iraient en s'approfondissant. L'argument fort de l'analyse tenait alors à l'hypothèse monétariste posant une relation positive entre inflation et chômage, relation expliquée par la théorie des attentes

rationnelles et confirmée, du moins le croyait-on, par le comportement de l'économie.

L'idée d'une relation positive entre l'inflation et le chômage n'était pas, en soi, nouvelle. La relation de Phillips était acceptée pour le court terme, mais pas pour le long terme, la persistance d'une inflation rampante pouvait être cause de chômage dans le futur. Cet argument monétariste avait déjà été invoqué en 1968 pour justifier le tournant restrictif pris par les politiques macroéconomiques et le déplacement des priorités. La combinaison de chômage et d'inflation observée à partir de 1974-1975 semblait confirmer cette crainte et autoriser une interprétation plus audacieuse des phénomènes : celle de la hausse du taux de chômage naturel sera retenue et les politiques macroéconomiques expansionnistes de 1972-1973 seront directement mises en cause. L'évolution des indicateurs économiques semblait bel et bien confirmer qu'il n'était plus possible de faire descendre le chômage au-dessous d'un certain taux naturel à moins de relancer une inflation qui ultimement provoquera, suite aux changements dans les attentes rationnelles, davantage de chômage et d'inflation.

La seule priorité politique possible était la stabilisation des prix. D'elle dépendait le retour de l'économie à la croissance équilibrée. Quant à la voie à suivre, elle passait d'une part, par le resserrement ferme mais graduel des politiques macroéconomiques, en particulier de la politique monétaire et d'autre part, par le renforcement des conditions de concurrence sur les marchés. La théorie walrassienne de l'équilibre opérait donc un retour en force, entraînant dans son sillage la théorie de l'État neutre et minimal mais, qui, pour minimal qu'il fût, n'en devait pas moins être moraliste et disciplinaire.

La lutte contre l'inflation

[Retour à la table des matières](#)

On retrouvera cette théorie de l'équilibre naturel dans les deux livres blancs qui marqueront le cours de la politique économique de cette période : Offensive contre l'inflation (1975) et Le chemin vers l'avenir (1978).

Enfin, le programme de lutte contre l'inflation devait, dans l'esprit du gouvernement, lui permettre de reprendre son souffle et servir d'amorce à des changements structurels. Comme le dira Trudeau « si nous n'en profitons pas pour changer nos structures sociales et nos valeurs d'une façon quelconque, alors nous sortirons de la période de contrôle avec les mêmes attentes, les mêmes motivations, les mêmes ressorts économiques qui créeront l'inflation et le chômage une fois de plus » ¹⁶.

Offensive contre *l'inflation* sera présenté en même temps que Le programme de lutte contre *l'inflation* par le nouveau ministre des finances,

¹⁶ George Radwanski, op. cit.

Donald MacDonald en octobre 1975. Nous ne reviendrons pas sur les débats internes au sein du Cabinet autour de ce programme ni sur le contexte politique et économique très tendu qui prévalait alors. Retenons les quatre points suivants :

Tout d'abord, le programme de lutte contre l'inflation comportait quatre éléments : l'assujettissement des hausses de prix et de revenus à des normes réglementaires et limitatives pour les trois années à venir, la réaffirmation des prises de position du budget de juin 1975 de stabiliser la croissance des dépenses publiques dans l'économie, la confirmation de la politique de gradualisme et des cibles monétaires annoncée par la Banque du Canada au mois d'août, et un certain nombre de politiques structurelles touchant aux domaines de l'énergie, de l'agro-alimentaire et des relations de travail ¹⁷. On peut donc constater un durcissement très net des politiques macroéconomiques classiques de régulation (politique monétaire et fiscale) auxquelles le gouvernement adjoindra la contrainte d'un contrôle des prix et des revenus et des politiques à portée plus microéconomique. Le recours au gradualisme dans l'approche et la modération dans les objectifs recherchés montrent par ailleurs une certaine volonté de souplesse et la prudence avec laquelle le gouvernement fédéral s'engagera sur la voie restrictive.

Deuxièmement, par le déplacement de ses priorités, le gouvernement refoule le plein emploi du statut de variable objectif qu'il était auparavant à celui de simple variable d'ajustement. Le plein emploi devient une variable dépendante, et un objectif lointain qui sera associé au retour de l'économie sur le sentier de croissance ¹⁸.

Troisièmement, l'emphase n'est mise ici que sur les déséquilibres macroéconomiques et les rigidités des marchés. Les difficultés de l'industrie canadienne sont laissées au second plan. Il en va de même des débats sur les restructurations. La conjugaison des politiques microéconomiques et macroéconomiques paraissait en soi suffisante pour permettre la sortie d'une crise dont on ne voit que le côté inflationniste. Aussi, il convient de noter que si on parle de crise structurelle et de la nécessité de changements dans le programme de lutte contre l'inflation, ce n'est ni dans le sens - pas encore du moins - d'une crise du capital ni pour justifier un nécessaire redéploiement industriel. La perspective est celle de retour à l'équilibre « naturel » ¹⁹.

La piètre performance de l'économie canadienne depuis 1975, les diverses rencontres avec les milieux d'affaires et les syndicats, la conférence des premiers ministres de février 1978, et le sommet de Bonn de l'été 1978 renforceront la détermination du gouvernement de resserrer davantage encore le garrot monétaire et fiscal et d'aller de l'avant dans le changement des structures sociales et des mentalités dont parlait le Premier ministre. C'est pour cette

¹⁷ Suite aux consultations auprès des milieux d'affaires et à la conférence des premiers ministres de février 1978, vingt-trois groupes sectoriels seront mis sur pied pour étudier les problèmes de compétitivité et de réglementation, et le mandat sera confié au Conseil économique du Canada d'étudier la réglementation.

¹⁸ Voir Le Collectif, « Emploi et politiques économiques au Canada », article cité.

¹⁹ Sur le programme et sa critique voir, Clarence L. Barber and John MacMallum, *Unemployment and Inflation*, The Canadian Conference, Toronto, James Lorimer, 1980 et *Controlling Inflation*, Toronto, James Lorimer, 1982.

raison que le document officiel, *Le chemin vers l'avenir*, présente une très grande importance même si, il faut en convenir, sa publication passa plutôt inaperçue à l'époque.

Essentiellement, *Le chemin vers l'avenir* visait à clarifier ce que devrait être l'orientation de la politique économique après la période des contrôles et dans quelle direction devaient aller les changements structurels. Il ne s'agissait donc pas, comme le réclamaient les critiques d'abandonner l'option de la régulation inflationniste, mais de corriger ce qui semblait être plutôt des insuffisances tactiques. Loin d'être abandonné, le monétarisme s'imposait au contraire davantage comme cadre d'une politique économique qu'on voulait plus vigoureuse dans sa conduite et plus cohérente dans l'amalgame des politiques macroéconomiques et microéconomiques. « Le chemin vers l'avenir » serait celui de la flexibilité des marchés et de sa discipline aveugle ²⁰.

Le nouveau système de gestion des dépenses

[Retour à la table des matières](#)

Ce souci de cohérence et de fermeté s'exprimera aussi clairement dans la réforme politico-administrative de la fin de l'année 1978. Deux réformes majeures sortiront des recommandations du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé, à qui avait été confié le mandat de réévaluer le système décisionnel : un nouveau système de gestion des dépenses publiques et des politiques, et la création de deux nouveaux comités ministériels de coordination, l'un pour les questions économiques l'autre pour les questions sociales.

Le nouveau système de gestion des dépenses sera mis en place en 1979-1980. Le comité chargé du développement économique (CCDE) sera mis sur pied à la fin de l'année 1978 et officialisé en janvier 1979, avec la création de son secrétariat, le Département d'État chargé du développement économique (DEDE). L'autre comité ne verra le jour qu'au lendemain des élections de 1981.

Quelle signification attacher à cette réforme ?

Cette réforme constitue la première tentative articulée de réponse à la profonde crise de légitimité que traversait l'État. La réforme est, il faut le dire, modeste si l'on considère les attentes, qui réclamaient de l'État, pour les uns la décroissance des dépenses politiques et pour les autres, une stratégie économique. La nouvelle philosophie, celle du *chemin vers l'avenir*, ne l'anime pas moins.

²⁰ Suite aux consultations auprès des milieux d'affaires et à la conférence des premiers ministres de février 1978, vingt-trois groupes sectoriels seront mis sur pied pour étudier les problèmes de compétitivité et de réglementation, et le mandat sera confié au Conseil économique du Canada d'étudier la réglementation.

En associant plus étroitement que par le passé l'allocation des ressources aux priorités politiques, en fixant une limite financière aux enveloppes budgétaires, le nouveau système de gestion des dépenses imposait un cadre de gestion qui se voulait à la fois plus contraignant sur le plan financier et plus astreignant sur le plan politique. Le souci était donc avant tout celui d'une gestion plus efficace mais aussi plus politique, donc en fin de compte plus limitative et arbitraire, des fonctions de l'État.

Motivée par des raisons de cohérence et de coordination de la politique économique, la création du DEDE instaurait, dans les faits, un système d'élaboration des politiques économiques bicéphale et marquait la volonté gouvernementale d'élargir les politiques de régulation aux politiques microéconomiques. Le ministère des Finances gardait la haute main sur les politiques macroéconomiques et ces dernières demeuraient au centre de la régulation inflationniste. Le DEDE n'aura pas autant de responsabilités que le ministère des Finances ni ne jouira d'autant d'autonomie politique que ce dernier. Sa création n'en visait pas moins à combler certaines lacunes des politiques macroéconomiques et à compléter l'action régulatoire de ces dernières par des politiques sectorielles et régionales de portée davantage structurelle. D'une certaine manière, ce dédoublement des responsabilités en matière de politique économique concrétisait la conclusion monétariste de voir les politiques microéconomiques appuyer les politiques macroéconomiques. Souffrant d'une absence de stratégie d'ensemble et d'une véritable coordination que ne pouvait assumer le ministère des Finances, les politiques microéconomiques souffraient du double défaut d'être ambivalentes et discriminatoires. C'est ce que s'efforcera de corriger le DEDE par le mandat qui lui était donné, une tâche à laquelle il s'attellera très rapidement.

En résumé, la conduite de la politique économique fut, de 1974 à 1979, extrêmement difficile à assumer pour le gouvernement Trudeau.

La résistance ouvrière au contrôle des prix et des revenus fut plus vive que prévue. Le gouvernement ne parvint pas non plus à obtenir l'adhésion des milieux d'affaires à ses politiques, ni à estomper les craintes à son égard. La Banque du Canada éprouva énormément de difficultés à concilier le resserrement graduel de la masse monétaire avec le maintien du niveau de l'activité économique. Elle ne parvint pas non plus à éviter la hausse vertigineuse des taux d'intérêt, leur grande volatilité, ni à contrôler vraiment les mouvements de capitaux. Enfin, le choix de M' comme cible monétaire paraissait lui aussi peu approprié, comme le confirmera son abandon officiel en 1982. Le resserrement de la politique fiscale en 1978 donna lieu, de son côté, aux problèmes administratifs déjà relevés.

L'évolution de la conjoncture fut elle-même difficile. Ouverte sur l'extérieur, l'économie canadienne fut sérieusement ébranlée par la nouvelle crise énergétique de 1978-1979, le resserrement de la politique monétaire américaine en 1978 et surtout, en 1979, par les tensions monétaires et inflationnistes internationales, les mouvements de capitaux, etc. De son côté, l'industrie canadienne semblait aux prises avec des problèmes de productivité et de compétitivité dont l'origine, comme le montrera le rapport de Britton et Gilmour ou les études internes du ministère de l'industrie, du Commerce et du

Tourisme, relevait tout autant pour ne pas dire davantage de ses faiblesses internes que des « excès » des revendications salariales.

Il faudra attendre le choc que provoqueront les récessions de 1980 et de 1982-1983, après la reprise ratée de 1981, pour que le gouvernement tire la leçon de l'expérience monétariste de 1975-1979 et prenne conscience tout autant du poids de la contrainte extérieure sur toute politique nationale, que de la menace de désindustrialisation qui pesait sur l'économie canadienne. Nous l'avons souligné, les « difficultés rencontrées n'ont guère eu d'autre effet que de *renforcer le gouvernement dans son* choix de la régulation « par le bas ». Avec toutes les implications que cela entraînera en termes de chômage, de détérioration des conditions de vie et de travail, de précarisation et de dégradation de la protection sociale ²¹. C'est la première conclusion qu'il faut tirer. De la gestion de la croissance, le gouvernement est passé à la gestion de la crise.

Une seconde conclusion peut être tirée. L'hypothèse sous-jacente au programme de lutte contre l'inflation, soit celle d'un retour à la croissance équilibrée une fois l'inflation jugulée, tendra à cautionner la fatalité et la nécessité des choix politiques retenus. Elle contribuera aussi à repousser tout *débat sur* les carences de la politique et la nature d'une crise réduite à sa seule facette *inflationniste. Désastreuse*, la voie restrictive n'en demeurerait pas moins opportune et indispensable aux yeux d'un gouvernement illusionné peut-être par les vertus de son modèle de gestion de crise, mais non dupe quant aux résultats et aux conséquences de celui-ci pour les travailleuses et les travailleurs.

Christian Deblock
Denis Perreault

(La suite de ce texte sera publié dans le numéro 7 de la revue)

²¹ Voir Le Collectif, « Emploi et politiques économiques au Canada », article cité.