

A.D.

# L'ÉTAT ADMINISTRATEUR

---

## MODES ET ÉMERGENCES

---

Sous la direction de  
**PIERRE P. TREMBLAY**  
avec la collaboration d'André Bernard

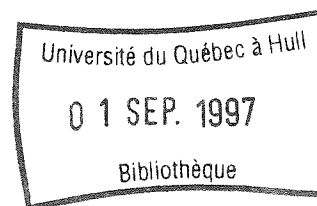
PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3  
Téléphone : (418) 657-4399  
Télécopieur : (418) 657-2096  
Catalogue sur Internet : <http://www.quebec.ca/puq>

Distribution :

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.  
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8  
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474  
Télécopieur : (418) 831-4021



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».



1997



Presses de l'Université du Québec  
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

## Table des matières

	AVANT-PROPOS .....	vii
Introduction :	À PROPOS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE André Bernard et Pierre P. Tremblay .....	1
Chapitre 1 :	LES ADMINISTRATIONS CENTRALES : LA JONCTION DU POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATIF Julien Bauer .....	23
Chapitre 2 :	LES ENTREPRISES PUBLIQUES Michel G. Bédard et Luc Bernier .....	49
Chapitre 3 :	LA HAUTE DIRECTION Jacques Bourgault .....	89
Chapitre 4 :	LES FINANCES PUBLIQUES Pierre P. Tremblay .....	123
Chapitre 5 :	LES RESSOURCES HUMAINES Carolle Simard .....	155
Chapitre 6 :	LES STATISTIQUES : SOURCE D'INFORMATION Jean-Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost .....	181
Chapitre 7 :	LE TERRITOIRE Jacques Léveillé .....	211
Chapitre 8 :	L'ÉCONOMIE Christian Deblock et Afef Benessaieh .....	243

Chapitre 9 :	LE COMMERCE INTERNATIONAL Christian Deblock et Fanny Marcoux .....	293
Chapitre 10 :	LES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET LA DIPLOMATIE André Donneur .....	337
Chapitre 11 :	LA PARTICIPATION AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES Daniel Holly .....	367
Chapitre 12 :	NOTES SUR L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION André Girard .....	389
Chapitre 13 :	NOTE SUR L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT Laurent Lepage .....	401
	NOTE SUR LES AUTEURS .....	419

## INTRODUCTION

# À propos de l'administration publique

ANDRÉ BERNARD ET PIERRE P. TREMBLAY

LE SENS PRÉCIS DU TERME ADMINISTRATION PUBLIQUE ...	5
LA DÉFINITION DU SECTEUR PUBLIC .....	6
LA DIVERSITÉ DES ÉLÉMENTS QUI COMPOSENT LE SECTEUR PUBLIC .....	8
LE SECTEUR PUBLIC, LA POLITIQUE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE .....	10
LES PARTICULARITÉS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ...	12
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LE BIEN PUBLIC .....	14
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET L'AUTORITÉ .....	18

TREMBLAY, A. et D. TURP (1981). «L'incidence de l'urbanisation sur l'exercice des compétences fédérales et provinciales en matière de gouvernement local», *La revue juridique Thémis*, vol. 16, n<sup>os</sup> 1 et 2, p. 281-321.

Union des municipalités du Québec (1986). *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Montréal, UMQ, 292 p.

Union des municipalités du Québec (1994). *La décentralisation et les municipalités : les enjeux, le potentiel, les étapes préalables à une réalisation efficiente*, Montréal, UMQ, 114 p.

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (1994). *Vers un partenariat entre le Gouvernement, les municipalités et les MRC*, Québec, UMRCQ, août, 56 p.

WEBER, Max (1958). *The City*, New York, The Free Press.

## CHAPITRE 8

# L'économie

CHRISTIAN DEBLOCK ET AFEF BENESSAIEH

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE :	
INSTRUMENTS ET INSTITUTIONS .....	246
Définition et contours de la politique économique	
canadienne .....	246
Les instruments de la politique économique .....	248
Le cadre institutionnel et l'administration	
de la politique économique .....	259
LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE :	
UN APERÇU HISTORIQUE .....	271
Les antécédents historiques : de la politique nationale	
à la Deuxième Guerre mondiale .....	272
Du plein-emploi à la canadianisation de l'économie .....	276
Le «virage compétitif» de la politique économique	
canadienne .....	283
CONCLUSION .....	290

En raison de son caractère très ouvert et de l'absence de contrôle depuis longtemps, l'économie canadienne fait figure de laboratoire utile des événements susceptibles de survenir dans ces économies dont les marchés deviennent moins contrôlés et plus globaux<sup>1</sup>.

— C. Freedman, sous-gouverneur de la Banque du Canada

L'adaptation inévitable aux contraintes de la mondialisation nous invite à repenser les limites et les possibilités d'action en matière de politique économique. La généralisation du marché, les interactions entre les différentes formes qu'il revêt, accompagnés de la révolution technologique du multimédia et de la diffusion plus rapide des innovations d'un pays à l'autre, l'ampleur des transactions financières internationales ou encore le dynamisme des marchés émergents sont tous autant de phénomènes avec lesquels les gouvernements doivent aujourd'hui composer, plutôt que de chercher à s'y opposer. Cela ne va pas sans remettre en question une certaine conception de l'interventionnisme économique héritée des idées de Keynes ni interroger également le rôle que s'est attribué l'État, sur le plan économique comme sur le plan social après la guerre, dans la réalisation du mandat général qui est le sien.

Aussi profonde que soient ces remises en question, il n'en demeure pas moins que l'économie se trouve aujourd'hui plus que jamais au cœur de la vie politique, ainsi que le soulignait Lindblom<sup>2</sup>, et que par conséquent la politique économique, dans son évolution et ses changements,

---

1. Charles FREEDMAN, « La politique monétaire des années 90 : leçons et enjeux », *L'Actualité économique*, vol. 66, n° 2, juin 1990, p. 147.

2. Charles LINDBLOM, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977.

demeure un puissant révélateur des débats politiques qui animent toute société organisée, et de la manière dont cette société s'adapte dans ses institutions mêmes aux réalités sans cesse mouvantes de l'économie. Ainsi, pour rendre compte de ces différentes dimensions de la politique économique canadienne, avons-nous opté pour une étude en deux parties. Dans la première partie de ce chapitre, et après avoir défini la notion de politique économique, nous verrons quels en sont aujourd'hui les grands instruments et les intervenants majeurs. Dans la seconde partie, nous nous pencherons plus spécifiquement sur ses grandes évolutions historiques, ce qui nous conduira à identifier trois périodes majeures : une première, qui va de la Confédération à la dernière guerre mondiale; une seconde, allant de la guerre à la première moitié des années 1980; et une troisième, plus familière, qui s'annonce avec l'arrivée des Conservateurs au pouvoir, pour se poursuivre jusqu'à aujourd'hui. Cette division a le double avantage de mettre en lumière les spécificités de la politique économique canadienne dans le contexte institutionnel du partage des pouvoirs qui est le sien, et de souligner, à l'instar de quelques auteurs, la continuité historique d'une politique qui a toujours conservé, à travers ses transformations, sa caractéristique première : être nationale<sup>3</sup>.

## LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE : INSTRUMENTS ET INSTITUTIONS

### Définition et contours de la politique économique canadienne

Parce qu'elle croise deux domaines de la vie en société qui sont devenus aujourd'hui des disciplines académiques distinctes, économistes et politologues ont chacun leur définition de la politique économique. Ainsi, les économistes ont tendance à référer à la définition qu'en a donné Jan Tinbergen<sup>4</sup>, en terme de choix qu'il revient à cet agent particulier qu'est l'État d'opérer à partir d'un certain nombre d'instruments et de moyens, en vue d'atteindre certains objectifs qui procureront le plus grand bien-être possible à la population. Les politologues, par contre, ont plutôt tendance à ne voir dans la politique économique qu'un champ particulier de la politique, ce qui leur permet de mettre principalement l'accent sur l'ensemble des processus qui concourent à la prise de décision gouvernementale en matière économique. Pour reprendre la définition que

3. Voir entre autres Lorraine EDEN et Maureen Apple MOLOT, « Canada's National Policies : Reflection on 125 Years », *Canadian Public Policy*, vol. 19, n° 3, 1993, p. 232-251.

4. Jan TINBERGEN, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1952.

nous en donne Jack Hayward, par « politique économique, nous entendons un processus par lequel divers acteurs identifiables appartenant à la communauté politique économique contribuent à une décision gouvernementale sur la façon dont ses objectifs économiques, dans le cadre de ses objectifs généraux, doivent être réalisés par les institutions existantes, ou réorganisés, et à l'aide des moyens d'action disponibles<sup>5</sup> ». Les deux approches sont sans doute beaucoup plus complémentaires qu'elles peuvent le paraître de prime abord. Keynes ne rappelait-il pas dans les notes finales à la *Théorie générale*<sup>6</sup> que derrière tout homme politique il y avait un économiste, soulignant par là la nécessité d'avoir une évaluation correcte des problèmes économiques à résoudre? De leur côté, les politologues n'ont-ils pas montré que ce que les économistes peuvent suggérer par intérêt général ou en fonction de préférences collectives ne sont que des notions abstraites qui ne se définissent qu'en terme d'arbitrage entre des intérêts particuliers? Quoi qu'il en soit, pour élégante que soit la définition de la politique économique donnée par Jan Tinbergen, elle a aujourd'hui perdu de son lustre, sinon beaucoup de son intérêt, ne serait-ce qu'en raison de son caractère extrêmement restrictif. Comme le rappelle Greffe<sup>7</sup>, si la révolution keynésienne a donné à la politique économique ses lettres des noblesse, les économistes sont devenus beaucoup plus circonspects dans leurs analyses (ce qui ne veut pas forcément dire plus modestes!) pour s'interroger davantage qu'ils ne le faisaient sur : i) l'influence des facteurs politiques et institutionnels sur la prise de décision et la formulation des politiques économiques, ii) le comportement des agents économiques face aux décisions gouvernementales, et iii) l'efficacité des programmes et instruments économiques. Plus fondamentalement peut-être, la conception purement fonctionnaliste de la politique économique qui a longtemps animé les débats entre keynésiens et monétaristes<sup>8</sup> est aujourd'hui définitivement abandonnée, avec le résultat, fort heureux, que le retour en force des doctrines économiques libérales classiques, à partir du milieu des années 1970, n'aura que mieux contribué à souligner la nécessité de prendre en considération : i) le cadre institutionnel et politique propre à chaque pays dans lequel s'élaborent les politiques économiques; ii) les attentes, le rôle ainsi que le comportement des acteurs,

5. Jack E.S. HAYWARD, « Les politiques industrielles et économiques », dans Jean LECAS et Madeleine GRAWITZ (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 4, p. 93.

6. John M. KEYNES, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 1935/1968.

7. Xavier GREFFE, *Politique économique. Programmes, instruments, perspectives*, Paris, Économica, 2<sup>e</sup> édition, 1993.

8. Un bon exemple de ces débats nous est donné dans l'ouvrage *Politique monétaire ou politique fiscale?* Paris, A. Mame, 1969, où s'opposent Milton FRIEDMAN et Walter W. HELLER.

surtout économiques, dans la prise de décision; et iii) les limites des moyens dont disposent les pouvoirs publics vis-à-vis des marchés dès lors qu'il s'agit de réguler et d'orienter l'activité économique.

Partant de ces considérations, nous définirons la politique économique comme l'ensemble des institutions et instruments sur lesquels peut s'appuyer un gouvernement pour prendre les décisions les plus appropriées afin d'assurer la prospérité économique du pays<sup>9</sup>. Nous reviendrons plus loin sur le cadre institutionnel à l'intérieur duquel se déploie la politique économique au Canada, mais auparavant essayons de définir les principaux volets de la politique économique.

### Les instruments de la politique économique

Conformément à la pratique établie à l'époque keynésienne, nous pouvons diviser les politiques économiques en quatre grandes catégories<sup>10</sup>: les politiques macroéconomiques de stabilisation, les politiques structu-

9. Kirschen fixe à la politique économique huit grands objectifs pour assurer cette prospérité; deux à court terme, le plein-emploi et la stabilité des prix, et six à plus long terme, associés à la croissance et à la répartition des richesses. Ces six objectifs sont les suivants: l'accroissement de la production, la formation de la main-d'œuvre, la redistribution des revenus, la réduction des inégalités régionales, le soutien à certaines industries stratégiques et la réduction du temps de travail. Ces huit objectifs sont par ailleurs couplés à sept objectifs ou cibles intermédiaires pour atteindre les premiers. Parmi ceux-ci, on retrouve notamment l'équilibre de la balance des paiements, l'encouragement de la concurrence, la mobilité des facteurs de production et la recherche. Consulter E.S. KIRSCHEN (dir.), *Economic Policies Compared, West and East*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1976.
10. La ligne de démarcation qui sépare les différentes politiques économiques n'est d'aucune manière étanche. De même, faut-il le souligner, d'autres typologies existent. Ainsi, actuellement, les économistes libéraux et les programmes économiques du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de la Banque mondiale (BM) ont-ils tendance à ne retenir que deux grands groupes de politique économique: les politiques de stabilisation et les politiques d'ajustement structurel. Par politique de stabilisation, on entend essentiellement l'ensemble des politiques macroéconomiques qui ont pour objet d'assurer une croissance économique «soutenable», c'est-à-dire de créer un environnement macroéconomique favorable à la croissance et d'empêcher (ou d'éliminer) l'apparition de déséquilibres qui pourraient entraver cette croissance. Les déséquilibres les plus importants sont l'inflation, le déficit budgétaire et le déficit extérieur. Les politiques d'ajustement structurel ont pour objet d'éliminer les sources persistantes et structurelles de déséquilibre économique jugées responsables de la mauvaise performance de l'économie. À toutes fins utiles, ces politiques visent essentiellement le retour à la liberté des marchés, leur flexibilité, la libéralisation des échanges et une stricte limitation du rôle des pouvoirs publics.

relles, les politiques de bien-être et les politiques réglementaires, sur lesquelles nous reviendrons dans la section suivante.

### LES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES

L'objectif fondamental des politiques macroéconomiques est d'assurer la croissance dans la stabilité économique. Par là on entend essentiellement, dans les années 1960 en particulier, la réalisation d'un taux de croissance économique qui soit le garant du niveau d'emploi le plus élevé tout en respectant la double contrainte de stabilité des prix et d'équilibre des comptes extérieurs<sup>11</sup>. Certains parleront de la réalisation de ces quatre objectifs comme d'un *carré magique*, d'autres d'un *triangle impossible*, pour mieux souligner le double arbitrage auquel est confronté tout gouvernement: entre la stabilité interne et la stabilité externe, d'une part; entre le plein-emploi et la stabilité des prix, d'autre part<sup>12</sup>.

L'ordre de priorité accordé à l'une ou l'autre de ces cibles est, en théorie, spécifique à chaque gouvernement, qui doit confronter ses choix politiques à la popularité ou à l'inconfort qu'ils suscitent dans la population<sup>13</sup>. Cependant, il existe un certain consensus, issu de l'influence des institutions économiques internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou le Fonds monétaire international (FMI), sur les priorités à suivre. Durant l'État-providence, ces priorités étaient accordées à la poursuite de la croissance économique, créatrice d'emplois. Dès la fin des années 1970, consacrant le déclin de l'État-providence, la lutte contre l'inflation deviendra la cible privilégiée des politiques économiques de la plupart des pays industrialisés.

Durant les «Trente Glorieuses», on considérait que la poursuite de la croissance économique entraînait automatiquement dans son sillage la création et l'offre d'emploi. Ces deux objectifs étaient indistinctement associés dans une même politique d'engagement à l'égard du plein-

11. Aussi le Conseil économique du Canada fixera-t-il, dans son premier rapport daté de 1964, pour objectif de la politique économique canadienne durant la décennie, la nécessité de restreindre le taux de chômage à 4% et de poursuivre un taux d'accroissement de la production réelle globale de l'ordre des 5,5%, ce qui amènerait au total 50% d'augmentation de la production réelle et 20% de hausse du revenu réel par habitant à la fin de la décennie.
12. Le second arbitrage donnera lieu à d'importants débats théoriques entre keynésiens et monétaristes autour de ce qu'on appellera la courbe de Phillips. La courbe indique une relation inverse entre inflation et chômage, ce qui mettait les autorités publiques dans la nécessité de déterminer le point d'arbitrage qu'ils entendaient atteindre. La relation a été infirmée par les monétaristes.
13. GREFFE, *op. cit.*, p. 10.

emploi<sup>14</sup>. Toutefois, et sachant que la croissance économique peut entraîner une diminution du nombre d'emplois par la recherche d'une productivité de travail accrue sous le coup de la concurrence internationale, le lien entre croissance économique et offre d'emploi n'est plus aujourd'hui systématique<sup>15</sup>. Aussi, les objectifs de croissance économique et de création d'emploi sont maintenant distincts et font appel à des mesures qui leur sont spécifiques. Par ailleurs, l'emploi étant devenu surtout une variable d'ajustement, l'action principale des autorités publiques, entendons par là les autorités monétaires, vise principalement la stabilité des prix et des changes.

Précisons enfin que pour atteindre ses objectifs macroéconomiques, les gouvernements disposent de trois instruments : la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique des changes.

La politique budgétaire concerne principalement le pouvoir de dépenser du gouvernement, compte tenu de ses revenus prévisibles, et inclut, en ce sens, la politique fiscale<sup>16</sup>. Elle prévoit les variations relatives au niveau ou à la composition des recettes et des dépenses publiques ainsi que des excédents ou des déficits. Elle est annuellement présentée lors du dépôt des budgets fédéral ou provincial. Aujourd'hui, l'essentiel de la politique budgétaire canadienne consiste à équilibrer les recettes et les dépenses fédérales et, surtout, à freiner ces dernières pour minimiser les déficits<sup>17</sup>. La politique budgétaire présente les désavantages de sa lenteur de négociation et d'impact et ceux qu'entraîne la multiplicité des

14. Au Canada, l'objectif plus réalisable de « niveau stable et élevé » d'emploi sera préféré à celui de plein-emploi : « Définir le plein-emploi a constitué un objectif mouvant et difficile. L'approche a consisté à définir un niveau de chômage acceptable et variable; il s'agissait d'une question autant politique qu'économique. » Au début des années 1960, le Conseil économique du Canada définissait le plein-emploi comme étant un taux de chômage de 3%. Voir Robert M. CAMPBELL, « Historique », dans Conseil économique du Canada, *L'objectif du plein-emploi au Canada, 1945-1985, Historique, concepts et données comparatives*, ministère des Approvisionnements et Services, 1991, p. 5.

15. Xavier GREFFE, dans *Comprendre la politique économique*, Paris, Économica, 1993, p. 9, explique à ce sujet : « S'il existe toujours une liaison entre la croissance économique et l'offre d'emploi, cette relation est plus faible qu'autrefois, et il convient d'ajouter à l'objectif croissance du PIB un objectif emploi, ce qui n'aurait peut-être pas été le cas il y a quelques années. »

16. La politique fiscale est toutefois administrée au quotidien par un ministère indépendant, Revenu Canada. Notons que, sous l'influence de l'anglais, on a parfois tendance à désigner par politique fiscale ce que l'on appelle normalement en français politique budgétaire.

17. Depuis la Confédération, les déficits vont s'accumulant annuellement. Ils constituent un endettement public s'élevant à 574,3 milliards de dollars (au 31 mars 1996). Actuellement, le déficit est entièrement imputable aux paiements d'intérêts sur la dette (47,5 milliards de dollars en 1996-1997), ce qui accapare près d'un tiers des recettes de l'État.

organismes participant à son élaboration<sup>18</sup>. Au chapitre des avantages, elle représente toutefois l'instrument privilégié par lequel le gouvernement peut lutter contre les inégalités avec l'aide de la politique fiscale et d'une politique de dépense égalitariste capable de différencier l'intervention publique selon les catégories sociales visées. C'est d'ailleurs ce à quoi est principalement dévolue la politique budgétaire actuelle. Par le passé, le gouvernement du Canada, à l'instar de ceux des autres pays industrialisés, a beaucoup utilisé la politique budgétaire à des fins contra-cycliques. De manière discrétionnaire, et conformément à la théorie du budget fonctionnel, on pouvait s'attendre à ce que le gouvernement hausse ses dépenses et réduise le fardeau fiscal en période de récession et, inversement, à ce qu'il réduise ses dépenses et augmente le fardeau fiscal en période de surchauffe économique<sup>19</sup>. Aux mesures discrétionnaires venait aussi s'ajouter l'impact des « stabilisateurs économiques » comme l'assurance-chômage, l'impôt progressif sur les revenus, etc. Il était alors accepté sous l'effet combiné de la conjoncture économique, des mesures discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques, que le solde budgétaire varie de manière contra-cyclique, pour s'équilibrer toutefois sur la moyenne période, ce qui s'est vérifié au Canada, de l'après-guerre à la première moitié des années 1970.

La politique monétaire relève en dernier recours du Conseil des ministres à Ottawa, mais elle est toutefois gérée quotidiennement, et en toute indépendance, par la Banque du Canada, agence centrale créée en 1935. La politique monétaire a pour objet d'influencer le niveau de l'activité économique et celui des prix par la manipulation du taux d'escompte et/ou le contrôle de la masse monétaire. On considère généralement que

18. Au Canada, la coordination entre les politiques budgétaires des administrations fédérale, provinciale et municipale est parfois difficile à réaliser. La question des délais a fait l'objet de nombreux travaux en économie. Les délais sont généralement de trois ordres : i) entre le moment où est identifié un problème et celui où sont prises les décisions par les autorités compétentes; ii) entre ce moment et celui où sont adoptées et mises en œuvre les mesures appropriées; iii) entre ce moment et celui où ces mesures produisent leur résultat. Outre les effets parfois pro-cycliques que peuvent occasionner les mesures budgétaires, il faut aussi prendre en compte le fait que l'impact de ces dernières n'a généralement rien de « mécanique ».

19. Les mesures de dépense, en investissements publics notamment, ont un impact immédiat sur l'activité économique alors que les mesures fiscales ont plutôt un effet indirect, d'ordre incitatif ou désincitatif. Notons que les économistes ont pour habitude de distinguer les dépenses ordinaires des dépenses fiscales. Par dépenses fiscales, on désigne les différentes mesures d'exonération fiscale dont peuvent bénéficier les entreprises ou les ménages. C'est aujourd'hui principalement à travers elles que le gouvernement intervient dans l'économie, que ce soit pour favoriser le renouvellement accéléré des investissements, la recherche scientifique, l'éducation ou encore certains secteurs et groupes-cibles de la société.



le principal avantage de la politique monétaire est sa rapidité et son exclusivité d'action. Les responsables de la Banque centrale peuvent intervenir sur une base quotidienne sur le marché des changes tout comme sur le taux d'escompte, sans avoir besoin de négociier longuement. Un défaut majeur de la politique monétaire tient au caractère indifférencié de son impact sur l'économie nationale, qui affecte toutes les régions sans égard à leur niveau d'activité économique<sup>20</sup>. Un autre défaut majeur tient au fait que les agents économiques tendent à anticiper les décisions de la Banque centrale. Néanmoins, cette dernière peut profiter de l'effet de surprise, un effet qui ne peut être, par définition, que de courte durée. Traditionnellement considérée par les keynésiens comme peu efficace pour soutenir l'activité économique, la politique monétaire est par contre perçue par les monétaristes comme le seul instrument efficace dont dispose le gouvernement pour contenir et contrôler l'inflation. Le coût social, et aussi économique, d'une politique monétaire restrictive est par contre généralement très élevé. En outre, l'application stricte du monétarisme en matière de politique monétaire a pour effet, sur le plan conjoncturel, de raccourcir le cycle économique et d'aggraver les périodes de récession (politiques de *stop-and-go*), et sur le plan plus structurel, de favoriser, en maintenant des taux d'intérêts réels généralement très élevés, le secteur financier et les rentiers au détriment de l'investissement productif et de l'industrie. Notons, enfin, que si les autorités publiques se sont efforcées, notamment durant les années 1960, d'utiliser de manière complémentaire les instruments monétaires et budgétaires, cette politique de « mixage » s'est souvent révélée difficile à réaliser. Avec le temps et conformément au principe de spécialisation des instruments établi par Tinbergen, on a plutôt eu tendance, au Canada comme ailleurs, à réserver la politique budgétaire au soutien de l'activité économique et la politique monétaire au contrôle de l'inflation. Actuellement, si l'objectif principal de la politique monétaire est de préserver la valeur de la monnaie en contrôlant l'inflation, la politique budgétaire est mise également à contribution pour réaliser cet objectif à travers l'élimination du déficit budgétaire.

La politique des changes relève, au Canada, de la Banque centrale et est confondue avec la politique monétaire. Pour empêcher le retour aux politiques de dévaluation compétitives, si désastreuses durant l'entre-deux-guerres, les pays se sont entendus à Bretton Woods, en 1944, pour établir un système de taux de change fixe. Si le système des changes fixes apporte une grande stabilité dans les échanges commerciaux, il a par contre pour inconvénient majeur de manquer de souplesse vis-à-vis des

20. Robert LACROIX et Yves RABEAU, *Politiques nationales, conjonctures régionales. La stabilisation économique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1981.

mouvements normaux des marchés et d'être très contraignant pour les autorités responsables de la politique économique. Le débat qui a longtemps opposé les partisans de ce système à ceux d'un système de changes flottants est maintenant dépassé. Si en principe les changes sont librement fixés par les jeux de l'offre et de la demande, les autorités monétaires interviennent néanmoins sur les marchés des changes, au Canada par l'entremise du Fonds des changes, pour empêcher tout mouvement trop brusque des changes et lorsque cela s'avère nécessaire, de concert avec celles des autres grands pays industrialisés, pour protéger la monnaie contre les mouvements spéculatifs. L'efficacité de ces interventions reste cependant limitée puisque ces dernières se font à l'intérieur de certains seuils et dans les limites des réserves de change disponibles.

### LES POLITIQUES STRUCTURELLES

Les politiques structurelles ont longtemps suscité de nombreux débats, opposant les partisans d'une intervention discrétionnaire de l'État aux partisans du marché. Traditionnellement, cette ligne d'opposition s'est trouvée croisée à une autre ligne d'opposition entre partisans du nationalisme économique et partisans de la liberté commerciale. Actuellement, on serait tenté de dire à la lumière des évolutions récentes en matière de politique économique que ces débats sont dépassés et qu'à toutes fins utiles, particulièrement au Canada, les politiques industrielles, la politique de concurrence et la politique commerciale sont plus ou moins des expressions synonymes, ainsi que le souligne le rapport de la Commission Macdonald<sup>21</sup>. Comme l'ont montré toutefois les travaux du groupe qui publie le *World Competitiveness Report*, la compétitivité d'une économie dépend d'une multitude de facteurs parmi lesquels on retrouve, à côté des facteurs traditionnels comme l'évolution des prix et des coûts de production, la qualité des infrastructures, la qualité de l'éducation et de la formation de la main-d'œuvre, la recherche et le développement, le dynamisme des entrepreneurs, ou encore la capacité du pays à exporter. La plupart de ces facteurs sont davantage d'ordre qualitatif que quantitatif et, dans une très large mesure, ils commandent que l'État intervienne dans l'environnement économique des entreprises de manière beaucoup

21. CANADA, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1986. Dans un récent ouvrage, Doern et Tomlin soulignent également que les expressions de politique industrielle et commerciale sont, pour le cas canadien du moins, pratiquement synonymes. Voir Bruce G. DOERN et Brian TOMLIN, « Trade-industrial Policy », dans B.G. DOERN, Leslie A. PAL et B. TOMLIN (dir.), *Border Crossings, the Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1996, p. 67-187.

plus active que ne le laisse croire la doctrine économique libérale classique. Si, pour être efficace, cette intervention doit parfois se faire de concert avec les entreprises ou les différents acteurs concernés, il revient, dans d'autres cas, à l'État d'agir seul, que ce soit en vertu des responsabilités qui sont les siennes dans le développement du pays ou pour des raisons qui tiennent en grande partie à la myopie et aux défaillances du marché. Ceci explique, dans le cas du Canada en particulier, que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ayant dans le passé accordé beaucoup d'importance au développement des infrastructures et du tissu industriel pour développer et améliorer la compétitivité de l'économie canadienne, et assurer ainsi la prospérité à long terme du pays, ils ont aujourd'hui tendance à mettre l'accent sur l'éducation et la formation de la main-d'œuvre, sur la recherche scientifique et le développement de technologies nouvelles<sup>22</sup>, de même que sur le soutien aux industries et aux entreprises, qui par leur potentiel ou leurs performances sur les marchés internationaux témoignent de la vitalité de l'économie canadienne.

Dans le sens le plus général du terme, on désigne par politique industrielle<sup>23</sup> l'ensemble des actions et mesures par lesquelles les différents paliers de gouvernement et les autres autorités et institutions publiques (ou semi-publiques) exercent une influence sur le comportement des entreprises, sur le tissu de l'activité économique du pays ainsi que sur les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires à la production de biens et de services<sup>24</sup>. Actuellement, la politique indus-

22. En dépit des efforts récents, la recherche et le développement (R&D) reste encore mal développée au Canada. Selon l'OCDE, le pays n'a consacré en 1993 que 0,8 % de son PIB à la R&D, contre 2,1 % au Japon, 1,7 % aux États-Unis, 1,7 % en Allemagne, 1,5 % en France et 1,4 % au Royaume-Uni. Dix entreprises effectuent à elles seules plus du tiers des dépenses *intra-muros* en R&D. Trois secteurs, soit l'équipement de télécommunications, l'industrie aéronautique et les bureaux d'ingénieur, représentent, à eux seuls, 15 %, 11 % et 9 % des dépenses *intra-muros* en R&D.

23. L'élaboration et l'adoption par le gouvernement fédéral d'une politique industrielle au Canada a suscité de très vifs débats au sein du Cabinet dans la deuxième moitié des années 1970. Le Conseil économique du Canada et le Conseil des sciences se sont aussi vivement opposés à ce sujet. Voir notamment Richard D. FRENCH, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making, 1968-1984*, Toronto, Lorimier, 2<sup>e</sup> édition, 1984. John N.H. BRITTON et James M. GILMOUR, *Le maillon le plus faible: l'aspect technologique du sous-développement industriel du Canada*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980.

24. La politique industrielle sera définie dans le *Rapport* de la Commission Macdonald de la façon suivante, p. 143 : « Les commissaires ont décidé d'employer l'expression » politique industrielle « dans un sens large, afin de lui faire embrasser dans leur totalité les initiatives gouvernementales destinées à promouvoir la croissance, la productivité et la capacité concurrentielle des industries canadiennes. »

trielle canadienne, orchestrée par Industrie Canada, est orientée principalement vers le service aux entreprises sous la forme d'informations plus que de subventions, compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles n'échappe pas le ministère. Au Québec, c'est le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie qui est chargé de la mise en œuvre des stratégies industrielles québécoises. Les priorités actuelles, en matière de développement industriel, concernent principalement le soutien aux secteurs de pointe, comme ceux des télécommunications ou des transports. Ainsi, on peut souligner qu'au Canada, les politiques industrielles sont intimement liées aux politiques de recherche et développement qui sont par ailleurs mises en œuvre par le même ministère que celui qui est au cœur de l'élaboration des politiques industrielles canadiennes.

Les politiques actives d'emploi visent actuellement les objectifs suivants : une plus grande mobilité géographique et professionnelle, une plus grande incitation à la recherche d'un emploi, une relation plus étroite entre les programmes d'assurance-chômage et d'assistance sociale à la recherche d'emploi, ainsi qu'un soutien amélioré à la formation de la main-d'œuvre.

Le taux de chômage au Canada est généralement plus élevé que celui des États-Unis. Il se maintient actuellement aux alentours des 9,5 %, après avoir atteint des hausses substantielles dans la première moitié des années 1990 (voir tableau 1). Selon l'OCDE, ce taux globalement élevé reflète des disparités régionales marquées, les provinces atlantiques et, dans une moindre mesure, le Québec enregistrant des niveaux de chômage environ une fois et demie plus importants que dans le reste du pays<sup>25</sup>. L'OCDE estime également que la forte réactivité de l'emploi aux fluctuations de la production s'explique en partie par la flexibilité du marché du travail canadien, le Canada se classant troisième parmi les 21 pays-membres de l'OCDE, sur une échelle de rigueur croissante des législations sur la protection de l'emploi. Cette vulnérabilité du marché de l'emploi canadien aux variations de la conjoncture économique est toutefois tempérée par la conclusion récente d'un *Accord sur le commerce intérieur*, liant les provinces entre elles et facilitant la mobilité de la main-d'œuvre à travers le pays.

Le gouvernement fédéral a aussi entamé récemment la signature d'une série d'ententes avec chacune des provinces, décentralisant

25. Voir OCDE, « Mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi », dans *Études économiques de l'OCDE — Canada 1996*, Paris, 1995-1996, p. 65.

TABLEAU 1  
Principaux indicateurs économiques, Canada, 1960-1997

	1960- 73	1974- 79	1980- 89	1990- 94	1994	1995	1996	1997**
PIB (variations en %)	5,4	4,2	3,1	1,1	4,1	2,3	1,5	3,3
IPC (variations en %)	3,3	9,2	6,5	2,7	0,2	2,2	2	—
Taux de chômage	5	7,2	9,3	10,2	10,3	9,5	9,6	9,4
Taux d'intérêts réels (CT)	1,4	0	4,9	7,8	5,4	7	4,4	3
Solde balance commerciale*	0,6	-0,1	1,8	-0,4	0,8	—	—	—
Solde balance courante*	-1	-2,2	-1,3	-4	-2,8	-1,5	0	0,4
Exportations totales***	20,2	24,5	27,1	28	33,6	37,4	—	—

Notes : \* En pourcentage du PIB. \*\* Estimations. \*\*\* Exportations de biens et de services en % du PIB. — Données non disponibles.

Sources : OCDE, *Statistiques rétrospectives*, 1960-1994, Paris, OCDE 1996.  
OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1996.

d'avantage les responsabilités gouvernementales en matière de politiques d'emploi, notamment sur la question de la formation de la main-d'œuvre<sup>26</sup>. De plus, le programme d'assurance-chômage canadien a été récemment révisé et renommé « assurance-emploi », le gouvernement réduisant ses mesures d'assistance tout en limitant leur accessibilité et leur durée, pour inciter au retour sur le marché du travail plutôt qu'au recours aux prestations de chômage.

## LES POLITIQUES DE BIEN-ÊTRE

La satisfaction des besoins sociaux essentiels, une meilleure répartition des revenus et des richesses, la réduction des inégalités régionales, le salaire minimum, l'équité salariale entre les hommes et les femmes et l'équité dans l'emploi ont été quelques-unes des grandes mesures depuis la guerre pour à la fois renforcer l'unité et la cohésion sociale du pays et

26. Par exemple, l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail signée en avril 1997 permettra à la province de « concevoir, gérer et mettre en œuvre ses propres mesures actives d'aide à l'emploi ». Les mesures d'assistance financière à l'emploi, comme les prestations de chômage, continueront toutefois d'être assurées par le gouvernement fédéral. À ce jour, cinq provinces ont signé l'entente. Voir Canada, « Le Canada et le Québec signent une entente historique relative au marché du travail », Communiqué de presse 97-28, 21 avril 1997.

assurer un meilleur partage des fruits de la prospérité économique<sup>27</sup>. On retrouve trois grands types de politiques : les politiques de revenu, les politiques de redistribution et les politiques régionales.

Les politiques de revenu visent deux grands objectifs. Le premier est de faire en sorte que les prix, principalement pour le secteur agricole, et les salaires procurent un revenu suffisant<sup>28</sup>. Au Canada, sauf dans certains secteurs comme celui du lait, les gouvernements n'interviennent pas pour fixer des prix-planchers par exemple. C'est de manière indirecte qu'ils influent sur les revenus agricoles par différents mécanismes de gestion de l'offre, comme les systèmes de quotas, d'aides, de subventions et de revenus d'appoint ou encore d'assurance (l'assurance-récolte, par exemple). En ce qui a trait aux salaires, il revient aux gouvernements provinciaux de fixer le salaire minimum. Pendant les années 1960 et 1970, l'habitude avait été prise d'augmenter régulièrement le salaire minimum, pour tenir compte de l'inflation et des gains de productivité de l'économie, mais aussi pour soutenir la demande et à des fins politiques. Actuellement, compétitivité oblige, les augmentations sont devenues beaucoup plus irrégulières.

Le second objectif des politiques de revenu est de minimiser l'inflation. L'insécurité économique et le haut niveau du chômage ont largement contribué, ces dernières années au Canada, à contenir les augmentations salariales, avec le résultat que les coûts unitaires du travail ont augmenté moins vite qu'aux États-Unis. Les politiques d'indexation des salaires sur l'inflation ont aussi été abandonnées à partir de la fin des années 1970. À l'exception de la période de guerre, le gouvernement fédéral n'est intervenu qu'une seule fois, à l'automne 1975, pour imposer un contrôle des prix et des salaires jusqu'en 1978. Cette mesure radicale suscita l'opposition des milieux syndicaux et des milieux d'affaires, aussi ne fut-elle pas renouvelée<sup>29</sup>. Néanmoins, il faut souligner que, pour des fins essentiellement d'ordre budgétaire, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements

27. Notons que la Charte des droits et libertés, enchâssée dans la Constitution (Loi constitutionnelle de 1982), garantit l'égalité à tous, en matière d'emploi notamment, indépendamment de toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur de la peau, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

28. Le Conseil national du Bien-être social définit le seuil de faible revenu par le calcul de la part des dépenses de nourriture, de logement et de vêtements dans le revenu brut. La famille moyenne canadienne réserve 36,2 % de son revenu à ces dépenses. Les familles à faible revenu leur consacrent 56,2 %. En 1995, le Conseil établissait le seuil de pauvreté à l'intérieur d'une fourchette de revenus allant de 19 170 à 32 805 dollars pour une famille de quatre personnes vivant dans une grande ville. Consulter Conseil national du bien-être social, *Profil de la pauvreté 1995*, rapport du Conseil national du bien-être social, printemps 1997, p. 4-6.

29. Sur cet épisode qui devait, entre autres, causer la démission du ministre des Finances, John Turner, voir notamment FRENCH, *op. cit.*

provinciaux ont eu recours à des mesures tout aussi radicales, soit pour « geler » les salaires des fonctionnaires, soit pour les diminuer.

La politique de redistribution des revenus et des richesses a pour objet de resserrer les écarts de revenus et de richesse qui résultent du fonctionnement normal des marchés. La fiscalité, à travers la fixation des taux d'imposition, la progressivité de l'impôt sur le revenu et les dépenses fiscales, est l'instrument privilégié d'intervention. Les simplifications apportées au régime fiscal, de même que les mesures fiscales plus favorables dont jouissent aujourd'hui les entreprises et les investisseurs, ont considérablement réduit la portée des mesures redistributives au Canada.

Les politiques de réduction des inégalités régionales reposent, au Canada, sur deux grands instruments : les politiques de développement régional<sup>30</sup> et le système complexe de subventions et de transferts fiscaux aux provinces.

La question régionale constituera un enjeu majeur dans les années 1970 avec la menace sécessionniste du Québec, qui remettra profondément en question l'existence du fédéralisme canadien. Pour P.E. Trudeau, la promotion de l'unité nationale passera par la voie privilégiée d'une politique de réduction des inégalités régionales favorisant une plus grande intégration interrégionale, plutôt qu'un développement des spécificités locales. À ses débuts, à la fin des années 1960, cette politique tentera d'implanter des pôles de croissance sectoriels et géographiques à partir desquels pourra rayonner une croissance économique s'étendant à l'ensemble des territoires et favorisant une plus grande synergie économique entre les provinces. Cette stratégie sera vivement critiquée par certaines provinces, dont le Québec, qui verront le développement de leur région amarré à des pôles de croissance situés ailleurs. Au milieu des années 1970, la politique de développement régional sera révisée par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Par la signature d'une série d'ententes-cadres et d'ententes auxiliaires signées avec chacune des provinces et leur accordant davantage de pouvoirs en matière de développement industriel, le MEER tente d'amoinrir les tensions entre le gouvernement fédéral et les différentes provinces. Aujourd'hui, les politiques de développement régional sont administrées par trois organismes dévolus chacun à l'encadrement d'une grande région — le Bureau fédéral du développement (Québec), l'Agence de promotion économique

30. Le ministère de l'Expansion économique régionale avait été créé spécialement à cet effet par le gouvernement Trudeau en 1969. Voir Michel BOISVERT et Pierre HAMEL, « Les politiques régionales du Canada sous le régime libéral 1963-1984 », dans Yves BÉLANGER et Dorval BRUNELLE (dir.), *L'ère des libéraux, le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 191-210.

du Canada atlantique et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest —, regroupés sous la tutelle d'Industrie Canada. Les priorités en matière de développement régional continuent de promouvoir une plus grande intégration interrégionale ainsi qu'une meilleure coordination entre les différentes politiques régionales, notamment par l'accès amélioré à des services d'information, de mise en contact des réseaux d'affaires et, plus subsidiairement, par un soutien financier aux entreprises œuvrant dans des secteurs de pointe.

Le gouvernement fédéral accorde aux provinces des subventions. Les modifications apportées en 1977<sup>31</sup> ont permis d'y clore, en partie du moins, les discussions entre les provinces et entre ces dernières et le gouvernement fédéral. Si le système a quelque peu été affecté par les coupures budgétaires, il n'en continue pas moins de reposer sur deux grands piliers auxquels il faudrait adjoindre le Programme d'assistance du Canada : le Programme des frais partagés, d'une part et le Programme de péréquation des revenus, d'autre part. Le Programme des frais partagés repose sur le transfert aux provinces d'un certain nombre de points d'impôts ainsi que sur l'octroi, plus ou moins inconditionnel, de sommes au titre du financement des programmes établis, soit l'assurance-hospitalisation, l'assurance-santé et l'éducation postsecondaire. Le système de péréquation des revenus repose sur la capacité de chaque province à lever des impôts et sur l'écart qui existe entre le revenu personnel de chaque province et la norme nationale.

### Le cadre institutionnel et l'administration de la politique économique

L'élargissement progressif des fonctions de l'État et leur extension à tous les domaines de la vie sociale aura été l'un des traits marquants de l'après-guerre, au Canada comme ailleurs<sup>32</sup>. À la différence toutefois de bien d'autres pays, cet élargissement des fonctions de l'État fut très complexe. En raison du caractère fédéral de ses institutions politiques, la relation qui unit l'État à la société est trilatérale : la société, les institutions fédérales et un ensemble de gouvernements provinciaux<sup>33</sup>. Dans le domaine économique, en particulier, les pouvoirs sont partagés entre les deux paliers de

31. Voir la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

32. Pour ne prendre qu'un indicateur parmi d'autres, les dépenses publiques totales, sur la base de la comptabilité nationale, représentaient, en 1950, au Canada 21,2 % du PIB. En 1995, elles représentaient 49,1 %. Les dépenses publiques fédérales représentaient à elles seules 22,5 % du PIB en 1995, contre 12,3 % du PIB en 1950. Consulter Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, 13-001, plusieurs années.

33. Robert J. JACKSON et Doreen JACKSON, *Politics in Canada. Culture, Institutions, Behaviours and Public Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 2<sup>e</sup> édition, 1990, p. 62.

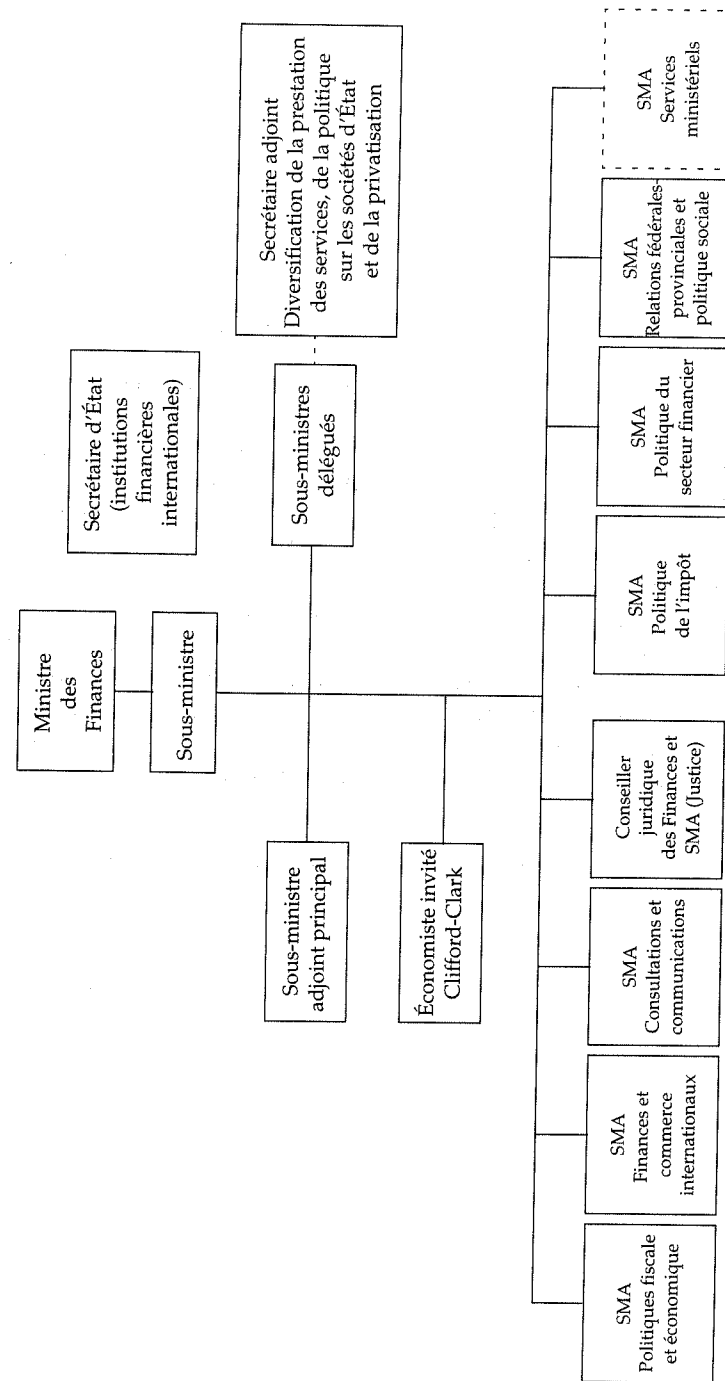
gouvernement, en vertu de la loi constitutionnelle de 1867. Si le gouvernement fédéral est responsable du commerce international, des banques et de la monnaie, des pêches et, par décision des tribunaux, de l'aéronautique, de la navigation, des chemins de fer, des télécommunications et de l'énergie atomique, les gouvernements provinciaux ont par contre pleine juridiction sur des domaines comme le commerce provincial et les ressources naturelles, ce qui leur donne beaucoup de pouvoirs en matière économique. La plus grande autonomie fiscale dont elles disposent depuis la fin des années 1950 et la volonté politique de leurs dirigeants, particulièrement au Québec depuis la Révolution tranquille, d'orienter davantage l'économie, ne rendent que plus complexe l'élaboration des politiques économiques. Faisant écho aux recommandations du Rapport de la Commission Rowell-Sirois, le gouvernement fédéral a cherché, dans l'après-guerre, notamment sous le gouvernement Trudeau, à centraliser davantage les pouvoirs mais sans y parvenir vraiment comme ne pourra que le constater dans son rapport la Commission Macdonald<sup>34</sup>, et devrions-nous ajouter, Pierre Elliott Trudeau lui-même le soir de l'élection de 1984 qui entraînera la défaite de son successeur John Turner et l'arrivée au pouvoir des Conservateurs dirigés par Brian Mulroney. Par souci d'espace et par choix, nous nous concentrerons essentiellement sur les institutions fédérales, non sans prendre soin de rappeler la formule bien connue qu'il n'y a pas au Canada une politique économique mais onze politiques économiques, soit une fédérale et dix provinciales.

Dans ce qui suit, nous étudierons les ministères et organismes au centre des décisions en matière économique, pour ensuite aborder les agences de la Couronne<sup>35</sup>, relevant des responsabilités du sous-ministre adjoint aux Finances (voir l'organigramme).

34. Du nom de son président. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada avait été mise sur pied par le gouvernement Trudeau avec le double mandat de repenser les rapports entre l'État et la société civile dans le cadre de la fédération canadienne et de proposer des réformes novatrices pour sortir l'économie de la profonde crise qu'elle traversait au début des années 1980.

35. Nous nous inspirons ici de la typologie utilisée par Jackson et Jackson. Ceux-ci distinguent toutefois trois paliers : les ministères, qui sont dirigés par un ministre du Cabinet et sont responsables de l'administration des programmes mis en place dans le cadre de leur mandat; les agences de la Couronne, qui incluent les sociétés de la Couronne, les conseils et commissions de régulation; et enfin, les commissions, conseils et groupes spéciaux chargés de conseiller le gouvernement dans un domaine particulier (JACKSON et JACKSON, *op. cit.*, p. 383). Nous avons toutefois jugé bon de mettre la Banque du Canada dans les institutions centrales en raison des liens étroits qui l'unissent au ministère des Finances. De même faut-il noter que le Conseil économique du Canada et le Conseil des sciences du Canada, aujourd'hui démantelés, avaient le statut de corporations de la couronne, ce qui garantissait leur indépendance politique.

### Organigramme du ministère des Finances





## LE MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances est, au Canada, le grand maître d'œuvre de la politique économique canadienne. Ses pouvoirs sont aussi très étendus. Il a été créé en 1867, lors de la Confédération canadienne et exerce ses activités en vertu des articles 14 à 16 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Selon sa propre définition, le ministère des Finances du Canada est l'organisme fédéral chargé de fournir au gouvernement canadien des analyses et des conseils sur les grandes questions économiques et financières. Le ministre a la responsabilité du Trésor, la surveillance et la direction des questions concernant les affaires financières du Canada qui ne sont pas assignées au Conseil du Trésor ou à d'autres ministères. Sa responsabilité principale est la préparation et la gestion du budget fédéral<sup>36</sup>. Les responsabilités du ministère comprennent aussi la préparation de la législation fiscale et tarifaire, la gestion des emprunts fédéraux sur les marchés financiers ainsi que la représentation du Canada auprès d'institutions financières internationales. Les fonctionnaires des Finances suivent l'évolution et font des recherches sur la performance de l'économie canadienne en se fiant à des indicateurs tels que la production et la croissance, l'emploi et le revenu, la stabilité des prix et la politique monétaire et les changements structurels à long terme. Toutefois, les préoccupations prioritaires du ministère concernent surtout les domaines intimement liés à la conjoncture économique mondiale, comme les questions commerciales et monétaires qui ont une incidence notable sur l'économie canadienne, en raison de son ouverture<sup>37</sup>.

Pour assister le Cabinet dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques et financières, le ministère est notamment chargé de :

- Fournir des analyses sur la conjoncture et les perspectives économiques et financières canadiennes;
- Recommander des mesures budgétaires, fiscales, d'emprunt et de gestion de la trésorerie;
- Conseiller sur la balance des paiements, les réserves de change, les accords monétaires et financiers internationaux, la valeur de la monnaie;

36. CANADA, *Le nouveau visage du gouvernement*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1994, p. 50.

37. Ministère des Finances, *Finances Canada : structure et rôle*, 1997.

- Participer aux négociations internationales portant sur les questions financières et commerciales, gérer l'apport financier du Canada aux institutions financières internationales;
- Encadrer les relations entre le fédéral et les provinces sur les questions financières et économiques, déterminer le montant des transferts fédéraux aux provinces (péréquation et transferts en matière de santé);
- Conseiller, élaborer des politiques et des orientations futures, assurer la coordination avec les organismes réglementant le secteur financier (banques et assurances);
- Communiquer au public les objectifs financiers et économiques du gouvernement.

Le ministère se doit aussi de coordonner l'ensemble des initiatives fédérales provenant de ministères à vocation économique et de promouvoir une collaboration entre les niveaux fédéral et provincial, notamment sur les questions financières et fiscales. Le ministère a l'obligation de rendre compte au ministre par l'intermédiaire du sous-ministre et de deux sous-ministres délégués accompagnés d'un sous-ministre adjoint principal. Le ministre des Finances rend compte à son tour au Parlement des activités de son ministère ainsi que de celles d'autres organismes placés sous sa responsabilité, comme la Banque du Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières<sup>38</sup>.

Mentionnons enfin que le ministère est subdivisé en plusieurs directions travaillant en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, responsables de l'analyse et de l'élaboration de politiques spécifiques, comme les politiques fiscales et économiques, les finances et le commerce international, la politique de l'impôt, les relations fédérales/provinciales et la politique sociale (voir l'organigramme p. 261). Ces directions relèvent chacune de sous-ministres adjoints et sont à leur tour divisées en plusieurs secteurs. Les directions les plus importantes, comme celle des politiques économiques et fiscales et celle de l'impôt, disposent d'un directeur général et d'un secrétariat. Ces directions sont au nombre de huit.

38. Le Bureau du surintendant des institutions financières surveille les institutions financières et réglemente les régimes de retraite gérés par l'instance fédérale afin de conserver la confiance du public dans le système financier canadien. Il met aussi à la disposition des autres ministères des services d'actuariat en ce qui concerne notamment les programmes de sécurité sociale, d'assurance et de rente.

### LES DIRECTIONS COMPOSANT LE MINISTÈRE DES FINANCES

La *direction des politiques économique et fiscale* est à l'avant-scène dans le processus budgétaire. Elle représente aussi le Canada dans le cadre de ses échanges entre spécialistes sur les politiques économiques, notamment au sein d'organisations internationales telles l'OCDE et le FMI. Elle est chargée d'analyser la situation économique et fiscale du pays et de fournir des conseils au ministre des Finances. Elle peut se prononcer sur des sujets tels que les recettes, les dépenses, le service de la dette et la politique monétaire. Elle analyse et recommande aussi les politiques gouvernementales en matière microéconomique. C'est cette direction qui prépare les rapports financiers mensuels et les rapports économiques trimestriels du Ministère.

La *direction de la politique de l'impôt* prépare et examine les politiques et la législation fédérales en matière d'impôt. Elle a une fonction surtout législative, laissant l'application des lois fiscales et la perception des impôts à Revenu Canada. La direction se divise en quatre secteurs : impôt des particuliers, taxe de vente, impôt des entreprises et législation de l'impôt. Cette dernière division a pour mandat de préparer la législation fiscale, avec le ministre de la Justice et Revenu Canada, afin de la faire adopter par le Parlement. Elle représente aussi le Canada dans les réunions internationales portant sur la fiscalité et suit l'évolution fiscale de plusieurs autres pays pour procéder à l'analyse des politiques canadiennes. La direction comprend un *Groupe sur la politique fiscale intergouvernementale* qui est chargé de recommander des arrangements fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations.

La *direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale* conseille le ministre sur les relations financières entre les deux paliers de gouvernement ainsi que sur la politique sociale. La direction est responsable de la plupart des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces ainsi que des transferts fédéraux aux provinces et aux territoires (péréquation et transferts en matière de santé et de programmes sociaux). Elle fournit également des conseils en matière de gestion financière et d'élaboration des programmes sociaux fédéraux et collabore à ce titre avec les différents ministères fédéraux chargés des politiques sociales.

La *direction de la politique du secteur financier* fournit des analyses et des recommandations sur le secteur financier canadien et la réglementation des institutions financières à charte fédérale, comme les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. Elle administre aussi les emprunts fédéraux et ceux des sociétés d'État. De plus, la direction intervient dans la politique du taux de change. Cette direction est composée d'une division dévolue au secteur financier (réglementation) et d'une autre chargée de l'étude des marchés financiers (financement du gouvernement fédéral et évolution des marchés financiers).

La *direction des finances et du commerce international* est principalement responsable d'encadrer le ministère dans l'élaboration de ses politiques économiques internationales, comme celles portant sur les importations, l'investissement étranger et les tarifs douaniers. La direction apporte aussi son soutien au ministre dans ses activités de représentation au sein des institutions économiques internationales et participe aux efforts de coordination de la politique économique. Elle se divise en deux secteurs : l'un dévolu à la politique du commerce international (commerce et investissement), et l'autre se spécialisant dans les finances et l'analyse de l'économie internationale.

Mentionnons enfin l'existence de plusieurs autres directions. Il s'agit du *secteur de la diversification de la prestation des services, de la politique sur les sociétés d'État et de la privatisation*, qui coordonne la participation du gouvernement canadien dans les sociétés d'État, les sociétés d'économie mixte et les autres mécanismes de diversification des modes de prestation de service; de la *direction juridique*, qui administre l'ensemble des services juridiques fournis au ministre des Finances et au Bureau du surintendant des institutions financières; de la *direction des consultations et des communications*, chargée de fournir des stratégies de communication pour assister l'ensemble des directions ainsi que le ministre dans la formulation de leurs informations; et la *direction des services ministériels*, qui assure une aide technique au ministre des Finances et au Secrétariat du Conseil du Trésor en fournissant des services administratifs, financiers, informatiques et de sécurité, et qui gère les ressources humaines et l'intégration de nouveaux systèmes technologiques au sein du ministère.

### LA BANQUE DU CANADA

La Banque du Canada est dirigée par un conseil de douze administrateurs nommés par le gouvernement en place pour une période de trois ans, admettant en son sein le sous-ministre des Finances (sans droit de vote). La direction de la Banque est aussi assurée par le gouverneur assurant un mandat de sept ans, le premier sous-gouverneur et quatre autres sous-gouverneurs, nommés par les administrateurs. Le poste de gouverneur de la Banque est révocable dans l'éventualité d'un désaccord majeur entre le ministre des Finances et le gouverneur<sup>39</sup>. Le Conseil d'administration est l'instance chargée de la surveillance des activités de la Banque, de la nomination des principaux titulaires de ses postes d'autorité ainsi

39. Le cas s'est produit en juillet 1961 lorsque le gouverneur de la Banque du Canada, M. Coyne, fut contraint de remettre sa démission, à la suite de différends entre les directives émises par le ministre des Finances et les initiatives qualifiées d'erronées prises par les autorités de la Banque. Cette altercation justifiera des éclaircissements relatifs à la question de la responsabilité de la politique monétaire, ce qui sonnera l'essor d'un débat sur le mandat de la Banque et la publication ultérieure d'un rapport sur le système bancaire et financier (1964).

que de l'approbation du budget annuel. En vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, le gouverneur et le ministre des Finances doivent se consulter régulièrement à propos de la politique monétaire<sup>40</sup>.

Malgré cette tutelle apparente du ministère des Finances, la mise en œuvre quotidienne de la politique monétaire confère à la Banque centrale une certaine autonomie qui n'est limitée que par l'obligation de rendre compte au gouvernement de ses activités<sup>41</sup>. Cette indépendance de l'agent financier du gouvernement ne va pas sans susciter des débats, notamment en ce qui a trait au principe de responsabilité politique auquel la Banque n'a pas à souscrire et qui fait dire à certains observateurs que le désir d'autonomie des autorités de la Banque signifie une certaine volonté de n'être pas l'objet de l'examen public<sup>42</sup>. À cet égard, la Banque considérera que le ministre des Finances est ultimement responsable de la politique monétaire, tandis qu'elle en est responsable dans l'immédiat « aussi longtemps que des instructions contraires ne lui ont pas été signifiées<sup>43</sup> ». Exception faite du célèbre cas

40. Les changements apportés à la politique monétaire sont annoncés conjointement.

41. La Banque justifie cette autonomie par la nécessité de dissocier le pouvoir de dépenser de celui de créer de la monnaie (Banque du Canada, « La politique monétaire, le mandat des banques centrales et l'obligation qu'elles ont de rendre compte », *Revue de la Banque du Canada*, printemps 1993, p. 26). La question du degré d'autonomie accordé à la Banque centrale a fait l'objet de débats, notamment en regard du rôle que devait avoir la politique monétaire dans la poursuite des objectifs de la politique économique. Le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier* (1964), p. 617, recommande la conservation de cette marge d'autonomie de la Banque afin de limiter l'usage de la politique monétaire par le gouvernement à des fins électorales. La Commission a d'ailleurs recommandé que la politique monétaire canadienne soit sous un régime de responsabilité conjointe « en vertu duquel la Banque formule la politique monétaire et l'applique au jour le jour tandis que le gouvernement se tient responsable sans réserve et en tout temps de cette politique » (p. 619).

42. Ce débat encore actuel a été particulièrement virulent dans le début des années 1960, avant la parution du Rapport de la Commission citée dans la note précédente. Dans H.S. GORDON, « The Bank of Canada in a System of Responsible Government », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, 27, 1961, p. 16, l'auteur soutient que la Banque est « une instance qui prend et met en œuvre des décisions d'ordre politique [dont] les interventions sont des actes de gouvernement ». Gordon estime qu'il convient de questionner l'autonomie de la Banque dans la mesure où elle constitue une « contradiction flagrante dans une démocratie parlementaire fondée sur le principe de la responsabilité du pouvoir exécutif » (p. 1). Ce débat est rapporté dans Gordon R. SPARKS, « La théorie et la pratique de la politique monétaire canadienne de 1945 à 1983 », dans J.H. SARGENT (coord.), *Les politiques budgétaires et monétaires*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 21, 1986, p. 140.

43. Le ministre des Finances est autorisé à émettre les directives à suivre par la Banque en cas de désaccord suite à une révision de la *Loi sur les banques* réalisée en 1967. Voir Banque du Canada, *Revue de la Banque du Canada*, 1993, p. 29.

Coyne, la Banque du Canada a toujours joui d'une grande autonomie, ce qui assure sa crédibilité et sa respectabilité auprès des marchés monétaires et financiers<sup>44</sup>.

Les activités de la Banque du Canada découlent des quatre grandes fonctions que lui confèrent la Loi qui la régit, soit la formulation de la politique monétaire, l'exécution d'un certain nombre d'opérations bancaires, l'émission des billets de banque et la gestion de la dette du gouvernement canadien.

La Banque du Canada a comme objectif prioritaire de sa politique monétaire la préservation de la valeur de la monnaie par la stabilité des prix. Cet objectif n'est pas nouveau. Ce qui l'est par contre, c'est qu'en février 1991, la Banque du Canada, de concert avec le ministre des Finances, a établi des cibles de maîtrise de l'inflation à moyen terme, le taux d'inflation, mesuré par l'indice des prix à la consommation<sup>45</sup>,

44. Il est intéressant de relever d'ailleurs qu'en 1991, le gouvernement en place a proposé de réformer le cadre institutionnel dans lequel opérait la Banque. Les recommandations publiques concernaient notamment la création de comités consultatifs régionaux représentés au sein du Conseil d'administration de la Banque, une meilleure communication entre la Banque et le Parlement, la mise sur pied d'un conseil responsable de la conduite de la politique monétaire et l'approbation de la nomination du gouverneur par le Sénat. Ces réformes auraient fait l'objet d'un amendement de la *Loi sur la Banque du Canada*, dans le cadre plus général de réformes constitutionnelles proposées par le gouvernement conservateur. Ces différentes propositions n'ont pas eu de suite, même si la *Loi sur les banques* a été amendée sur d'autres chapitres.

45. L'indicateur utilisé par la Banque centrale pour exprimer la croissance ou la décroissance de l'inflation est l'indice des prix à la consommation (IPC), qui rend compte de la fluctuation des prix sur le marché domestique, à l'exception des produits alimentaires et énergétiques et des variations des taux de taxation. Le calcul de l'IPC donne lieu à des critiques de la part de plusieurs observateurs, qui expliqueront par exemple que l'IPC est beaucoup plus élevé que ne le sont réellement les prix sur le marché, ou encore qu'il ne tient pas compte des changements technologiques survenus depuis le tournant de la décennie, qui ont tendance à faire pression à la hausse sur les prix. Gordon Thiessen, gouverneur actuel de la Banque du Canada, définit l'inflation en ces termes dans une allocution prononcée le 21 mars : « [...] nous croyons que ce qui compte vraiment, c'est le niveau de l'activité par rapport à la capacité de production de l'économie — en d'autres termes, la marge des capacités inutilisées ou l'écart de production observé dans l'économie. La taille de l'écart de production, conjuguée aux attentes d'inflation, constitue la principale force qui détermine l'intensification ou l'atténuation des pressions inflationnistes. On s'attendrait donc à ce que l'inflation ne commence à s'accroître qu'au terme d'une période au cours de laquelle la demande globale aurait dépassé la capacité de production de l'économie pouvant être soutenue. » Voir Gordon THIESSEN, « La politique monétaire et les perspectives d'un raffermissement de l'économie canadienne », Ottawa, Allocution prononcée par le gouverneur de la Banque du Canada devant l'Association canadienne de science économique des affaires et l'Ottawa Economics Association, 21 mars 1997.



devant être ramené à l'intérieur d'une fourchette de 1 % à 3 % avant la fin de 1995. Le 22 décembre 1993, cet objectif a été prolongé jusqu'en 1998<sup>46</sup>.

Le principal instrument de la Banque du Canada est le taux d'escompte : c'est le taux auquel la Banque « octroie des avances aux institutions financières membres de l'Association canadienne des paiements et auquel elle conclut des prises de pension avec les principaux courtiers en valeurs mobilières sur le marché monétaire<sup>47</sup> ». À l'expérience, il est en effet apparu que c'était au niveau des prises de pension que son action était la plus efficace. Aussi, depuis 1996, le taux d'escompte est-il fixé au Canada à la limite supérieure de la fourchette opérationnelle (dont l'amplitude est d'un demi-point de pourcentage) arrêtée pour le taux de financement au jour<sup>48</sup>.

La Banque du Canada est aussi amenée, dans la conduite de sa politique monétaire, à intervenir sur les marchés des changes par l'intermédiaire du Fonds des changes, et au nom du ministère des Finances.

Mentionnons enfin que les mesures de la politique monétaire agissent de manière indirecte sur l'économie et que leurs effets s'étendent sur une période d'au moins un an. La Banque du Canada a recours à de multiples indicateurs économiques pour déterminer le cours que devra suivre la politique monétaire. L'un de ces indicateurs est l'indice des conditions monétaires (ICM) construit par la Banque à partir d'une moyenne pondérée des taux d'intérêt à court terme et du taux de change effectif<sup>49</sup>.

Outre les opérations sur les marchés monétaires et des changes qu'elle effectue dans le cadre de sa politique monétaire ou dans le cadre de ses activités régulières, la Banque du Canada réalise plusieurs autres opérations bancaires. Ainsi tient-elle les comptes des dépôts des membres de l'Association canadienne des paiements, les comptes de dépôt des banques centrales étrangères<sup>50</sup>, les comptes de dépôt du gouvernement

46. Le taux d'inflation a été de 2,2% au Canada en 1996.

47. Banque du Canada, *Communiqué de presse*, 21 février 1991.

48. Pour une description détaillée des opérations quotidiennes de la Banque, voir Pierre DUGUAY et Stephen POLOZ, « The Role of Economic Projections in Canadian Monetary Policy », *Canadian Public Policy*, vol. 20, n° 2, 1994, p. 189-203.

49. Le taux d'intérêt à court terme est le taux commercial à trois mois. Le taux de change effectif est calculé à partir de la valeur pondérée du dollar canadien par rapport aux autres monnaies du G-10.

50. Depuis 1962, un accord de réciprocité existe entre la Banque du Canada et la Réserve fédérale de New York. Cet accord prévoit l'octroi d'une ligne de crédit de 2 milliards de dollars. Un accord du même type a été conclu avec la Banque du Mexique en 1991. La ligne de crédit est de 1 milliard de dollars et l'accord a été renouvelé en décembre 1996. La Banque du Mexique a remboursé, en janvier 1996, l'encours du tirage de 2,6 millions utilisés à la suite de la crise du peso.

fédéral au nom du Receveur général du Canada, etc. La Banque est aussi habilitée à accorder des prêts de dernier ressort à certaines institutions financières. Elle joue également un rôle consultatif en matière de réglementation et de surveillance des institutions financières. Notons, par ailleurs, que le gouverneur de la Banque est membre d'office du Comité de surveillance des institutions financières, ainsi que du Conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

La Banque du Canada fait office de Banque du gouvernement et, à ce titre, gère la trésorerie du gouvernement<sup>51</sup>. C'est aussi en sa qualité d'agent financier du gouvernement qu'elle conseille celui-ci et est responsable de la gestion de la dette publique. En 1995, le gouvernement fédéral a introduit une distinction entre les titres détenus par les particuliers, appelés titres au détail, et les autres. Un nouvel organisme, Placement épargne Canada, s'occupe désormais de la gestion des titres au détail. La Banque du Canada s'occupe du placement des autres titres auprès des investisseurs canadiens et étrangers.

## LES AUTRES INSTITUTIONS

D'autres ministères et organismes interviennent, à un niveau plus sectoriel, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques : Revenu Canada pour la perception des impôts et le respect effectif des lois fiscales; Industrie Canada et les trois organismes à vocation régionale qu'elle chapeaute pour les volets industriel et régional des politiques économiques ainsi que la mise en œuvre des politiques de concurrence; Développement des ressources humaines pour les politiques d'emploi, ou encore le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) pour la dimension internationale des politiques économiques canadiennes. Le ministère des Finances collabore avec ces différents ministères, notamment par l'entremise de son Secrétariat de la politique du développement économique, chargé du conseil et de l'analyse des orientations du ministère en matière de politique économique.

Mentionnons enfin parmi les autres intervenants plus secondaires le Vérificateur général, chargé d'examiner les comptes du gouvernement et de certains organismes fédéraux pour produire un rapport annuel présenté au Parlement, et la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui garantit les dépôts des clients des institutions bancaires, des sociétés fiduciaires et de prêt hypothécaire, à raison de 60 000 dollars par compte individuel.

51. La Banque émet des bons de gestion de trésorerie et effectue des « swaps » liés à la gestion de trésorerie du Fonds des changes pour atténuer les incidences des variations du compte du Trésor.

Les agences de la Couronne constituent un deuxième palier d'intervention publique en matière économique au Canada. On peut avec Jackson et Jackson les diviser en deux grandes catégories : les sociétés de la Couronne, les agences de réglementation et les tribunaux administratifs. Les agences de la Couronne sont des « instruments de politique publique »<sup>52</sup> et à ce titre, elles relèvent directement d'un ministre du Cabinet. Elles jouissent toutefois d'une autonomie administrative assez grande et, dans le cas des corporations de la Couronne, leur gestion s'apparente le plus souvent à celle des entreprises privées. Leur création a toujours fait l'objet de nombreux débats chez les économistes parce que leur présence constitue une intrusion dans le mode de fonctionnement des marchés, dans le sens où elles viennent soit modifier, et parfois de manière très significative, le comportement des agents économiques, soit se substituer au secteur privé ou entrer en concurrence avec lui. Les critiques les plus vives ont surtout porté sur les sociétés de la Couronne. Parmi celles qui reviennent le plus fréquemment, on peut mentionner leur inefficacité, leur mauvaise gestion administrative, leur lourdeur bureaucratique, l'absence de contrôle ministériel et démocratique véritable, ou encore leur mauvaise gestion financière. Les agences de réglementation non plus n'ont pas échappé à la critique, de plus en plus vive dans les années 1980. Il est d'ailleurs significatif de constater que la prolifération des agences et sociétés d'État a été telle dans l'après-guerre qu'il faudra attendre la publication des études sur les agences de réglementation par le gouvernement au Conseil économique du Canada<sup>53</sup> et surtout les études réalisées pour le compte du gouvernement conservateur peu de temps après son arrivée au pouvoir dans le cadre de son examen complet des différents programmes publics<sup>54</sup> pour que l'on puisse se faire une idée exacte du nombre de sociétés d'État et d'agences gouvernementales existant au Canada<sup>55</sup>.

52. *Royal Commission on Financial Management and Accountability*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1979.

53. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1981.

54. James STANLEY et Eric NIELSEN, *Les principales enquêtes : rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*, Ottawa, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, 1985.

55. Peu de temps après son arrivée au pouvoir, le gouvernement conservateur devait procéder à la privatisation de dix-huit sociétés d'État, parmi lesquelles on retrouve notamment Téléglobe, Air Canada et DeHaviland. Depuis lors, le gouvernement fédéral a procédé à d'autres privatisations, comme celle de Pétro-Canada, mais c'est surtout dans le domaine de la déréglementation que son action a été la plus décisive. Le secteur financier et celui des télécommunications sont les deux secteurs qui ont connu les plus importants bouleversements.

Les situations pouvant entraîner la création d'une société d'État<sup>56</sup> sont nombreuses. Les deux principales, moins sujettes à controverse, se réfèrent à ce que les économistes appellent un monopole naturel ou à l'établissement d'un service d'intérêt public. La troisième situation, la plus importante, permet au gouvernement, par l'intermédiaire d'une société d'État, de stimuler le développement d'un secteur économique, de contribuer au fonctionnement des entreprises, d'accroître la participation canadienne dans l'économie ou dans un secteur d'activité en particulier, de développer la R&D dans un secteur, de soutenir les entreprises dans les marchés d'exportation ou encore de développer des industries de pointe. La dernière, la moins bonne, pourrait être appelée le sauvetage d'une entreprise en difficulté financière, comme ce fut le cas de DeHaviland ou de Canadair par exemple, dans un secteur jugé stratégique pour une région ou pour l'économie canadienne. Les sociétés d'État à caractère économique qui entrent dans la troisième catégorie sont extrêmement nombreuses. Mentionnons, parmi celles qui existent toujours, la Banque de développement du Canada (BDC), la Société pour l'expansion des exportations (SEE), la Banque fédérale de développement (BFD), le Bureau fédéral de développement régional (BFDR) ou encore la Corporation commerciale canadienne (CCC).

Les agences de réglementation sont également très nombreuses. On les retrouve dans des domaines aussi divers que l'agriculture, les télécommunications, les secteurs financier et bancaire et le transport.

## LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE : UN APERÇU HISTORIQUE

L'interventionnisme remonte aux débuts de la Confédération. Il a d'abord et avant tout été économique, et sur ce plan, essentiellement protectionniste et indirect<sup>57</sup>. Ce n'est que depuis la guerre que cet interventionnisme s'est élargi, pour devenir social, d'une part, et plus ciblé sur le plan économique, d'autre part. La politique économique est ainsi devenue un instrument

56. La loi distingue trois catégories de sociétés de la Couronne : les « sociétés ministérielles » (*departmental corporations*), qui relèvent directement d'un ministère du Cabinet; les « sociétés d'agences » (*agency corporations*), qui offrent un service public, la Société canadienne des postes par exemple; et les « sociétés de propriété » (*proprietary corporations*), qui jouissent d'une très grande autonomie administrative. Ce sont surtout ces dernières qui suscitent le plus de controverse dans la mesure où, surtout dans les domaines de la finance, de l'industrie et du commerce, elles entrent souvent en concurrence directe avec le secteur privé.

57. JACKSON et JACKSON, *op. cit.*, p. 62 et suivantes.

fondamental que le gouvernement utilisera à de multiples desseins, que ce soit pour régulariser et orienter l'activité économique, ou réduire les inégalités et les disparités régionales pour amoindrir la dépendance extérieure. Remis aujourd'hui en question, pour des raisons tout autant d'ordre budgétaire que philosophique, l'interventionnisme n'en demeure pas moins l'un des traits marquants du Canada, à ceci près que s'adaptant aux réalités du monde actuel, il vise surtout à préserver et à renforcer la compétitivité de l'économie canadienne au sein d'une économie mondiale toujours plus ouverte et plus intégrée.

Si l'on peut identifier assez clairement trois grandes périodes sur le plan historique, il convient de souligner que la politique économique canadienne a toujours été définie à l'intérieur de trois grands paramètres qui la caractérisent et assurent une certaine continuité, en dépit des tournants ou des changements apportés au gré de la conjoncture économique ou politique. Le premier des ces paramètres est le nationalisme. Comme le soulignent Eden et Molot<sup>58</sup>, pour chacune des trois grandes périodes historiques, nous pouvons toujours parler de politiques nationales alors que, depuis la Confédération, les gouvernements successifs ont toujours eu pour préoccupation principale d'assurer, de consolider et de préserver l'unité, la cohésion et l'identité du Canada. Le second de ces paramètres est celui du « libéralisme compensatoire », puisque, sans jamais le remettre en question, le libéralisme économique a toujours été tempéré par un certain activisme de la part de l'État, que ce soit pour pallier les carences du marché, en corriger les excès ou encore, chaque fois que cela s'est révélé nécessaire, soutenir le secteur privé. Le troisième de ces paramètres est celui de l'internationalisme, une caractéristique qui trouve son fondement dans le fait que la prospérité économique du Canada a toujours été tributaire de ses échanges avec l'extérieur<sup>59</sup>.

### Les antécédents historiques : de la politique nationale à la Deuxième Guerre mondiale

Le Canada a une longue tradition d'interventionnisme économique, qui remonte à la « politique nationale » mise en œuvre par John A. Macdonald à partir de 1878 pour protéger l'industrie canadienne contre l'invasion de produits américains et la politique de *dumping* pratiquée par l'industrie américaine. Adoptée par ce dernier, plus par opportunisme politique que

58. EDEN et MOLOT, *op. cit.*

59. Précisons que nous n'aborderons pas dans les pages suivantes la politique économique internationale du Canada, sinon de manière secondaire. Nous renvoyons le lecteur au prochain chapitre, qui traite de cette question.

par conviction profonde, cette politique allait devenir l'un des traits permanents de la vie économique et politique canadienne, et contribuer, au même titre que la politique des chemins de fer et que celle de l'immigration, à l'édification du pays et d'une économie prospère. Toutefois, il ne s'agit pas de se méprendre sur la nature de cet interventionnisme économique. Celui-ci fut toujours indirect, le gouvernement fédéral se limitant à protéger l'industrie, à financer les infrastructures dont le pays avait besoin pour se développer ou encore à octroyer des terres ou des aides pour la colonisation. En outre, comme le rappelle Aitker, cet interventionnisme était par nature « défensif », largement motivé qu'il était par le souci de défendre la souveraineté politique et l'indépendance économique du Canada, surtout face aux États-Unis<sup>60</sup>.

Enfin, il ne faudrait pas perdre de vue que les marchés et l'approvisionnement en capitaux du Canada beaucoup trop dépendants de l'extérieur incitaient les dirigeants politiques, profondément marqués par la philosophie libérale, à utiliser la protection tarifaire comme instrument temporaire et monnaie d'échange pour obtenir la réciprocité commerciale avec les États-Unis.

« Au Canada comme ailleurs, les années 20, remplies d'espoir et de promesses, se termineront dans la désillusion. »<sup>61</sup> Durement affectée par la crise économique et les désastres climatiques, l'économie canadienne allait traverser la pire période de son histoire, le chômage touchant en 1933 plus du quart de la main-d'œuvre. La misère, l'absence quasi totale de mesures sociales, les grèves et les lock-out, l'agitation sociale et l'inconscience politique des dirigeants, peu enclins à prendre les mesures spéciales qu'exigeait la situation économique, ne feront que contribuer à l'image d'un pays basculant dans le chaos. Qui plus est, si le premier ministre conservateur Richard B. Bennett<sup>62</sup>, prenant pour modèle l'expérience américaine du *New Deal*, avait finalement proposé, peu de temps avant les élections en 1935, une série de réformes et de mesures, le retour au pouvoir des libéraux de Mackenzie King n'apportera guère de changements significatifs dans la conduite des affaires économiques : celui-ci

60. Henry G. AITKER, « Defensive Expansion: The State and Economic Growth in Canada », dans W.T. EASTERBROOK et M.H. WATKINS (dir.), *Approaches to Canadian Economic History*, Toronto, McClelland et Stewart, p. 183-221.

61. Craig BROWN (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montréal, Éditions du Boréal, p. 510.

62. Celui-ci s'en tiendra essentiellement aux mesures traditionnelles : hausses des tarifs à des niveaux sans précédent, aide aux provinces pour subvenir aux besoins des chômeurs, signature d'un accord de réciprocité avec les États-Unis, octroi de la préférence impériale dans le cadre des accords d'Ottawa de 1932, etc. Il faut cependant noter qu'il préparera le projet de loi qui devait créer la Banque du Canada.

préférera s'en tenir aux principes généraux du libéralisme économique<sup>63</sup> et, pour temporiser, mettre sur pied en 1937 une commission d'enquête, la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, mieux connue sous le nom de Commission Rowell-Sirois<sup>64</sup>. Le rapport, déposé en 1940, sera d'ailleurs très mal accueilli par les provinces. Toutefois, en proposant d'octroyer au gouvernement fédéral la responsabilité en matière d'assurance-chômage (ce qui sera fait à partir de 1941) et d'accorder aux provinces des subventions pour réduire les inégalités régionales, le rapport allait contribuer à jeter les bases d'un nouvel interventionnisme dans l'après-guerre.

C'est à la guerre que le Canada devra sa sortie du marasme économique. La planification de la production de guerre, dirigée d'une main de fer par C.D. Howe et son équipe, allait en effet alimenter de nouveau l'industrie et entraîner la disparition rapide du chômage. Au sortir de la guerre, le Canada était devenu une grande puissance industrielle, ce qui n'ira pas sans poser quelques problèmes de reconversion. Dans l'ensemble, le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix se fera beaucoup plus facilement que prévu, la guerre de Corée stimulant l'économie et stoppant la récession. La grande crise avait contribué à changer les esprits. L'expérience acquise dans le dirigisme économique et surtout l'influence des idées keynésiennes sur les jeunes économistes et certains hauts fonctionnaires avaient quelque peu modifié la vision du rôle de l'État dans l'économie<sup>65</sup>. Les promesses faites durant la guerre par Mackenzie King en faveur d'un « nouvel ordre social » n'avaient pas manqué de susciter beaucoup d'attentes dans la population et dans les milieux syndicaux ou de gauche. Si le retour à la paix pouvait signifier le retour au *business as usual*, ce à quoi le gouvernement était fort sensible, la crainte de voir l'économie canadienne retomber dans la crise et celle de voir ressurgir les troubles sociaux allaient conduire le gouvernement de

63. Il est significatif de constater que la plupart des mesures prises dans le cadre du *New Deal* canadien proposé par Bennett furent déclarées inconstitutionnelles.

64. La Commission avait pour mandat de redéfinir les responsabilités respectives du gouvernement fédéral et des provinces en matière d'assistance sociale et de trouver les moyens de régler la grave crise financière que traversaient ces dernières. Les provinces avaient alors de lourdes responsabilités en matières sociales alors que les principales sources de revenus étaient laissées au gouvernement fédéral. Voir à ce sujet Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, « L'économie politique du fédéralisme canadien, de 1963 à 1984 », dans Yves BÉLANGER et D. BRUNELLE (dir.), *op. cit.*, p. 161-162.

65. Voir à ce sujet notamment Arthur F.W. PLUMPTRE, *Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System 1944-1975*, Toronto, McClelland et Stewart, 1977; Alain Noël, « L'après-guerre au Canada: politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation », dans Gérard BOISMENU et Gilles DOSTALER (dir.), *La « théorie générale » et le keynésianisme*, Montréal, ACFAS, Politique et économie (GRETSÉ), 1987, p. 91-108.

King et les gouvernements qui lui succéderont à rechercher un double compromis: d'abord sur le plan économique, par un engagement politique en faveur du plein-emploi, ou pour être plus exact en faveur d'un « haut niveau d'emploi<sup>66</sup> », et de la stabilité économique<sup>67</sup>; et, ensuite, sur le plan social, par un engagement politique en faveur de la mise en place d'un système de sécurité sociale et du revenu<sup>68</sup>. Ce double compromis était d'autant plus acceptable qu'il reconnaissait aux Canadiens un certain nombre de droits sociaux et admettait la contribution de l'État à la prospérité économique du pays. D'autre part, il ne remettait pas en question le caractère libéral des institutions économiques et politiques du pays. Cela étant dit, il faudra attendre encore un certain temps avant que le système de sécurité sociale et du revenu, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne soit définitivement mis en place puisque ce n'est qu'en 1966 que sera adoptée par le Parlement la loi sur les soins médicaux et que sera instauré le régime de pensions du Canada<sup>69</sup>. De même, il faudra attendre le tournant des années 1960 pour voir le gouvernement s'engager plus fermement et plus directement sur le plan économique, lorsque ressurgira le spectre d'un chômage généralisé avec la profonde récession de la fin des années 1950 et que l'on commencera à s'interroger sur les effets néfastes sur la souveraineté du Canada d'une dépendance commerciale de plus en plus grande vis-à-vis des États-Unis et du contrôle de pans entiers de l'économie par les capitaux américains, résultat de la politique de portes ouvertes de C.D. Howe. Quoi qu'il en soit, un tournant

66. Au Canada, l'objectif plus réalisable de « niveau stable et élevé » d'emploi sera préféré à celui de plein-emploi: « Définir le plein-emploi a constitué un objectif mouvant et difficile. L'approche a consisté à définir un niveau de chômage acceptable et variable; il s'agissait d'une question autant politique qu'économique. » (CAMPBELL, *op. cit.*, p. 5.) Au début des années 1960, le Conseil économique du Canada définissait le plein-emploi comme étant un taux de chômage de 3%.

67. Sur l'engagement du gouvernement canadien en matière d'emploi dans l'après-guerre faisant suite à ses craintes d'une augmentation du chômage causant des agitations ouvrières, consulter CAMPBELL, *ibid.*, p. 1-12. La stratégie d'après-guerre du gouvernement a été exposée dans deux documents, le *Livre blanc sur l'emploi et les revenus* d'inspiration keynésienne reprenant les conclusions mises de l'avant dans le Rapport de la Commission Rowell-Sirois mise sur pied en 1937, et le *Livre vert* présenté à la Conférence du Dominion et des provinces sur la reconstruction (1945). Ces documents mettaient l'emphase sur les priorités politiques du gouvernement: la stabilité économique et un niveau d'emploi élevé. Pour l'analyse du contenu du Rapport Rowell-Sirois, consulter BRUNELLE et DEBLOCK, *op. cit.*, p. 161-162.

68. On ne saurait trop souligner l'influence qu'ont eue à l'époque les deux livres blancs britanniques rédigés par William Beveridge, le premier sur la sécurité sociale (1942) et le second sur le plein-emploi (1944).

69. À cette époque, le système reposait essentiellement sur l'assurance-chômage, les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse, dont la loi avait été adoptée en 1951.

majeur avait été pris<sup>70</sup>. On attendait désormais de l'État qu'il soit garant de la prospérité et de la stabilité économiques, tout en assurant une plus juste répartition des fruits de cette prospérité entre tous les membres et toutes les régions de la société canadienne, de même que la satisfaction des besoins sociaux jugés fondamentaux.

### Du plein-emploi à la canadianisation de l'économie

De tous les dominions, c'est au Canada que l'influence des idées keynésiennes s'est fait le plus sentir<sup>71</sup>. Déjà présente dans les milieux académiques et chez certains fonctionnaires au sortir de la guerre, cette influence se fera davantage sentir durant les années 1960 comme en témoignent les différents rapports du Conseil économique du Canada<sup>72</sup>. Si ces idées étaient loin d'être acceptées par les milieux politiques et les milieux d'affaires<sup>73</sup>, c'est qu'au Canada comme ailleurs, elles allaient dans le sens des aspirations nouvelles de la population, comme le montrera l'influence, parfois décisive, du Nouveau Parti démocrate (NPD) sur la vie politique et les décisions du Cabinet. Il y a cependant une seconde raison, tout aussi fondamentale, c'est que les idées keynésiennes, par essence fortement centralisatrices, en dépit des apparences, et très nationales d'inspiration, iront également dans le sens des préoccupations grandissantes des élites politiques et morales. Celles-ci craignaient de voir un Canada menacé dans son unité et sa souveraineté par la dépendance et l'intégration croissante de son économie à celle des États-Unis et aussi par les revendications autonomistes des provinces, à commencer par celles du Québec<sup>74</sup>. Ce qui ressortira de ceci, comme le souligne très bien Louis Balthazar, c'est que la politique canadienne sera « une énorme machine à ambiguïtés ». « La politique nationaliste à l'endroit des États-Unis », poursuit-il, « [...] est invariablement liée à l'idée qu'on se fait de l'unité canadienne. Une politique nationaliste à l'endroit des États-Unis appelle une politique centralisatrice au pays et une certaine intransigeance à l'endroit des gouvernements provinciaux, comme en font foi les politiques de Diefenbaker et de Trudeau.

70. Voir à ce sujet Alvin FINKLE, « Origins of the Welfare State in Canada », dans Léo PANITCH (dir.), *The Canadian State. Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, p. 344-370.

71. PLUMPTRE, *op. cit.*

72. Il faut souligner que c'est aussi durant cette décennie que l'influence des idées keynésiennes se manifesterait le plus aux États-Unis.

73. Alain Noël montre toutefois que les idées keynésiennes étaient loin d'être partagées par les membres du Cabinet de Mackenzie King et les hauts mandarins de la fonction publique (Alain NOËL, *op. cit.*)

74. Le rapport Gray, publié en 1971, témoigne on ne peut plus clairement de cette double préoccupation.

Des politiques plus continentalistes, par contre, comme celles de Pearson et de Mulroney, ont pu s'accompagner d'attitudes plus conciliantes à l'endroit des provinces<sup>75</sup>. » Si la politique économique canadienne fut keynésienne, jusqu'aux années 1970, on peut se demander dans quelle mesure une telle politique, orientée qu'elle était sur le plein-emploi et la régulation macroéconomique de la demande, pouvait être réellement efficace dans un pays dont l'économie est aussi ouverte sur l'extérieur et dont les pouvoirs politiques sont aussi partagés entre le gouvernement central et les provinces. Par ailleurs, ce qui en fut le trait le plus caractéristique tout au long des années de grande prospérité n'est peut-être pas tant qu'elle fût keynésienne, mais plutôt que la régulation macroéconomique de la demande n'était en réalité que l'un des volets, à côté des politiques régionales et des politiques de « canadianisation », d'une politique plus générale de « contrôle par le gouvernement de l'environnement économique national », pour reprendre le rapport Gray. C'est ce qui nous amène à dire qu'en dépit de ses ambitions et d'une certaine réussite, cette politique ne pouvait que susciter des tensions pour entrer en crise lorsqu'elle se heurtera, dans les années 1980, aux forces du marché, à l'intransigeance des États-Unis et à l'opposition ouverte des provinces.

Ce n'est véritablement qu'à partir des années 1960 que ce nouveau style d'intervention dans les affaires économiques du pays commencera à se faire sentir, pour atteindre son apogée à l'« ère Trudeau ». Le gouvernement fédéral est en effet davantage préoccupé par les risques de tension inflationnistes et par les pénuries de main-d'œuvre que pourrait susciter la forte activité économique que par les problèmes que pouvaient poser la réalisation du plein-emploi<sup>76</sup>. Tout au plus le verra-t-on recourir à des mesures budgétaires pour soutenir la demande en période de récession, ce qui provoquera d'importants déficits fédéraux vers la fin de la décennie. Même si certaines voix ne manquent pas de souligner les effets négatifs que peuvent avoir à long terme le déficit persistant de la balance commerciale avec les États-Unis ou encore le contrôle de plus en plus grand exercé par les entreprises américaines sur l'industrie manufacturière et le secteur des

75. Louis BALTHAZAR, « L'autre visage des relations canado-américaines », dans Claude BASSET, *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation. Une volonté de se démarquer ?* Québec, CQRI, 1992, p. 54.

76. Les entrées de capitaux entraîneront rapidement de fortes pressions sur le dollar canadien, ce qui amènera la Banque du Canada à renoncer, en 1950, au système de taux de change fixe et à laisser le dollar suivre la tendance du marché. D'une façon générale, la politique monétaire de la Banque du Canada fut très restrictive, et principalement orientée sur la stabilité des prix, ce qui provoquera à la fin des années 1950 une forte contraction de l'économie et une hausse du chômage. Cette politique devait finalement conduire à la démission de son gouverneur.

ressources naturelles, le gouvernement fédéral préférera s'en tenir à une politique de porte ouverte et, à ce que certains auteurs ont appelé une diplomatie du dollar, afin de trouver les capitaux nécessaires au financement de ses ambitieux projets d'investissement public et voir son économie prospérer et entrer dans l'ère de consommation de masse. Ce curieux modèle économique, reposant d'un côté sur la stabilisation macro-économique de la demande et de l'autre sur une ouverture vers l'extérieur qui transformait l'économie canadienne en économie de filiale, sans être fondamentalement remis en cause, devra cependant subir d'importants changements au tournant des années 1960 axés vers un engagement plus ferme en faveur du plein-emploi, à commencer par les politiques macro-économiques et industrielles<sup>77</sup>.

Les politiques monétaires et budgétaires canadiennes furent dans les années 1960 expansionnistes<sup>78</sup>. Les changements intervenus à la direction de la Banque entraîneront un assouplissement de la politique monétaire permettant à l'économie canadienne de tirer profit des taux d'intérêts relativement bas, d'un crédit plus facile et de la dépréciation du dollar canadien sur les marchés des changes. Quant à la politique budgétaire de cette décennie, elle sera orientée par trois préoccupations : le soutien de la demande (par le financement de grands projets d'investissement public, l'aide à la création d'emplois dans le secteur privé, les subventions, etc.), la mise en place d'un système de sécurité sociale universel (qui participe au soutien de la demande) et, dans une moindre mesure, la réduction des inégalités régionales. Ce sera aussi l'ère des budgets fonctionnels, du mixage des politiques économiques et de ce que les économistes appelleront le « guidage de précision » (*fine tuning*) de l'économie à l'intérieur du carré magique de la croissance, du plein-emploi, de la stabilité des prix et de l'équilibre extérieur.

Si au niveau des politiques industrielles, il revient aux provinces d'agir en faveur de l'industrie, il ne faudrait surtout pas sous-estimer le rôle que jouera le gouvernement fédéral à travers les différents programmes fiscaux mis en place pour stimuler les investissements et la création d'emploi<sup>79</sup>, à travers une politique active et systématique de subventions qui viendra relayer une politique tarifaire devenue obsolète avec le GATT, ou à travers différents organismes fédéraux comme la Banque de développement du Canada (1945). L'une des grandes réalisations du gouvernement fédéral durant cette période demeure toutefois la

77. Rappelons que, durant les années 1960, les politiques provinciales iront dans la même direction, notamment au Québec avec la Révolution tranquille.

78. SPARKS, *op. cit.*, p. 143.

79. Par exemple le programme des machines et la recherche scientifique.

TABLEAU 2

## Variations du produit intérieur brut en termes de dépenses, au prix de 1986, Canada, 1950-1997

	1950- 59	1960- 69	1970- 79	1980- 89	1990- 95	1996	1997
PIB	4,8	5,4	4,9	3,3	1,5	2,3	2,7
(PIB/L)	3	2,9	1,9	1,2	1,2	—	—
Exportations	3,7	9,2	5,7	5,5	9,1	5	7,2
Importations	5,6	8	7,9	6,6	7,1	3,8	6,7
Dépenses privées courantes	5,2	4,6	5,3	3,3	1,1	2,3	2,7
Dépenses publiques courantes	5,9	6,3	3,7	2,5	0,3	-1,4	-0,5
Formation brute de capital fixe							
Secteur public	9,9	5,2	0,8	3,9	2,9	4,2	3,4
Entreprises	5,8	4,9	6,5	4,3	1,9	2,8	5,3
Résidentiel	6,5	5,3	5,9	5,6	-4,8	7	6,8

Notes: Les taux de variation sont les pourcentages moyens de variation entre les deux années indiquées. (PIB/L): Production par personne employée, ensemble des industries. — Données non disponibles.

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

signature, en 1965, du Pacte de l'automobile avec les États-Unis. Ce pacte, qui est en fait un accord de libre-échange sectoriel fondé sur le partage de la production, devait entraîner une réorganisation en profondeur de la production automobile au Canada, stimuler le commerce international et générer d'importantes retombées industrielles sur l'économie de l'Ontario et, dans une moindre mesure, sur celle du Québec<sup>80</sup>.

Dans quelle mesure ces différentes interventions ont-elles contribué à la forte croissance que devait connaître l'économie canadienne durant une décennie d'abondance que viendra consacrer l'exposition universelle de 1967? La question ne sera sans doute jamais tranchée, mais force est de constater, comme le montre le tableau 2, que cette décennie fut, sur le plan de la croissance, tout à fait remarquable, surtout si on la compare à celles qui suivront; que le solde du compte des marchandises avec les États-Unis, jusque-là déficitaire, deviendra positif à partir de 1967, soit peu après la signature du Pacte de l'automobile; et que, signe des temps, la croissance économique dépassera presque systématiquement les

80. Il est intéressant de relever qu'en 1995, les véhicules et pièces automobiles représentent le quart des exportations et des importations totales du Canada.



prévisions des différents budgets<sup>81</sup>. Deux ombres au tableau toutefois : un marché de l'emploi marqué à la fois par des pénuries sectorielles et par des disparités régionales très grandes, et une dépendance toujours plus grande à l'endroit des États-Unis.

Un nouveau tournant allait être donné à la conduite des affaires économiques du pays avec l'élection en 1968 du premier ministre Trudeau. C'est durant cette période que la politique économique canadienne sera la plus centralisatrice et la plus nationaliste de son histoire. Mais c'est durant cette période également, sans doute l'une des plus controversées de l'histoire canadienne, que l'économie de marché finira par reprendre ses droits sur la politique économique. Deux points attireront particulièrement notre attention : le nouveau nationalisme de la politique économique et la remise en question du plein-emploi à la faveur de la lutte contre l'inflation à partir de 1975.

La politique économique canadienne de la fin des années 1960 au début des années 1980 a été profondément marquée par la volonté du gouvernement Trudeau de renforcer l'unité du pays et d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis. Ces deux paramètres politiques seront particulièrement mis de l'avant au cours des années 1970, à la suite des mesures Nixon (1971) qui viendront menacer notablement le commerce extérieur canadien en restreignant l'ensemble des importations par le moyen d'une surtaxe de 10 % sur l'entrée de produits étrangers. Lors de cette décennie, plusieurs mesures furent prises pour promouvoir l'unité et l'indépendance nationales, telles que la création de Petro-Canada (1975) comme emblème de la politique nationale de l'énergie, la voie du multilatéralisme dans les pratiques commerciales du pays (la « troisième option »), ou encore la mise sur pied de l'Agence d'examen des investissements étrangers à des fins de « tamisage », faisant suite au rapport Gray (1971) qui soulignait le contrôle étranger, principalement américain, de l'industrie canadienne.

Au début des années 1970, rien ne laissait présager que l'économie canadienne allait entrer dans un cycle aussi agité. La récession de 1970 avait été très courte et les craintes à l'endroit de l'inflation paraissaient s'estomper<sup>82</sup>. L'économie semblait avoir retrouvé le chemin de la « crois-

81. Douglas D. PURVIS et Constance SMITH, « La politique budgétaire au Canada de 1963 à 1984 », dans S.H. SARGENT (dir.), *Les politiques budgétaire et monétaire*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 21, 1986, p. 1-49.

82. Le ministre des Finances, M. Benson, avait, en 1968, choisi de privilégier la lutte contre l'inflation, au détriment de la lutte contre le chômage. Selon lui, l'inflation ne pouvait que faire croître le chômage à long terme, et, en outre, elle touchait un plus grand nombre de personnes que le chômage ! (CAMPBELL, *op. cit.*, p. 11.)

sance équilibrée », et ce même si la réduction des taux de chômage avait peut-être pris plus de temps que prévu<sup>83</sup>. La forte croissance que devait connaître l'économie, la crise pétrolière de 1973, la flambée que devaient connaître les prix des matières premières sur les marchés internationaux et la forte poussée des coûts des produits et des hausses salariales devaient entraîner le brutal virage de la politique monétaire en 1975<sup>84</sup>. Rompant alors avec sa politique traditionnelle, la Banque du Canada devait, dès le mois d'août 1975, se donner l'objectif prioritaire et quasi exclusif de lutter contre l'inflation<sup>85</sup>, considérée dès lors comme la « plus lourde menace qui pèse sur le bien-être économique des Canadiens ». À l'automne 1975, le gouvernement présentait un Livre blanc imposant un contrôle des prix et des revenus et restreignant les dépenses publiques et le taux de croissance de la masse monétaire<sup>86</sup>.

83. L'augmentation des prix à la consommation était retombée à 2,9 % en 1971, contre 4 et 4,5 %, respectivement en 1968 et 1969. Le taux de croissance du PIB était remonté à 5,8 % en 1971, pour atteindre 5,7 % en 1972 et 7,7 % en 1973. Selon Sparks, *op. cit.*, p. 151, l'inflation des années 1970 était due à l'essor de l'économie américaine provoquée par les dépenses massives liées à la guerre du Vietnam. La force de la demande américaine aurait débordé sur le Canada et créé un excédent majeur de la balance commerciale canadienne, ce qui a agi à la hausse sur le cours du dollar canadien tout en accentuant le taux de croissance de la masse monétaire en circulation.

84. En 1970 et en 1971, la Banque centrale interviendra massivement sur les cours du dollar canadien pour résister à sa valorisation (défavorable à la compétitivité des exportations canadiennes). Elle stabilisera le dollar à près de 100 cents U. S. en 1972 et en 1973, laissant le volume de la masse monétaire croître rapidement. À court terme, cette politique monétaire expansionniste agira à la baisse sur le taux de change. À plus long terme, cette intervention amènera une augmentation des prix. Ce n'est qu'à partir de 1973, tandis que l'inflation était déjà établie, que la Banque commencera à restreindre l'offre de monnaie et à laisser le dollar se déprécier.

85. BANQUE DU CANADA, *Rapport annuel du Gouverneur au ministre des Finances*, Ottawa, 1975, p. 10.

86. Il s'agit du programme *Offensive contre l'inflation* qui devait s'appliquer pour une période de trois ans à toutes les grandes entreprises, celles employant plus de vingt personnes dans le secteur de la construction, aux employés publics et à plusieurs catégories de professionnels. Ces différentes mesures anti-inflationnistes n'auront pas toujours l'effet escompté (André BERNARD, « Politique économique et politique budgétaire », *Politique et gestion des finances publiques*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 69-70). L'inflation domestique était en partie causée par une montée des prix difficilement contrôlable, comme le pétrole importé, dont le coût expansif n'était guère amorti par la baisse du dollar canadien, et les produits agricoles qui pouvaient faire l'objet de mauvaises récoltes. De plus l'inflation poussait les individus à emprunter plus et à faire usage de la carte de crédit, et ce même à des taux d'intérêt élevés. Enfin, les banques à charte contournaient les directives de la Banque centrale en ayant recours à leurs comptes étrangers pour renflouer leurs niveaux de liquidités. Dans l'ensemble, ces différents ratés ont mis en échec la stratégie monétaire de lutte à l'inflation du gouvernement pendant les années 1970. Toutefois, cet échec sera partiellement compensé par l'imposition d'une politique fédérale de contrôle des prix et des salaires par l'intermédiaire de la Commission de lutte contre l'inflation (CLI).

Entre 1975 et 1980, la Banque cherchera principalement à lutter contre l'inflation en s'efforçant de restreindre la masse monétaire en circulation, préférant par la suite un contrôle plus direct sur les taux d'intérêt (1982), la stratégie précédente n'ayant guère apporté les résultats escomptés<sup>87</sup>. De novembre 1977 à décembre 1978, le taux d'escompte de la Banque centrale sera augmenté de trois points (7,50 à 10,75 %), annonçant une tendance à la hausse qui ne se stabilisera qu'au début des années 1980. En effet, pour la Banque, la pratique de taux d'intérêt élevés se justifie l'anticipation d'un taux inflationniste persistant.

Il faut noter que la politique budgétaire se durcira dès 1978, pour venir appuyer l'action de la Banque du Canada. Ce durcissement n'aura toutefois que des effets limités, les coupures budgétaires ne comprenant que partiellement l'augmentation des dépenses dues au chômage et aux mesures d'indexation. Par la suite et malgré la récession de 1981 qui fera passer le taux de chômage de 7,5 % en 1980 à 11,9 % en 1983, induite en grande partie par la décélération imposée de la croissance économique canadienne, le gouvernement continuera d'être favorable aux initiatives de la Banque centrale qui ralentiront notablement le taux de croissance de la masse monétaire, maîtrisé dans une fourchette inférieure aux 5 % dès le début de la décennie<sup>88</sup>.

Le gouvernement libéral réélu en 1980 tentera toutefois de relancer l'économie canadienne en s'efforçant de mettre en place une stratégie de promotion des ressources naturelles canadiennes et par de grands projets d'investissements publics<sup>89</sup>. En 1982, le nouveau ministre des Finances, Marc Lalonde, desserrera un tant soit peu l'étai monétaire et budgétaire pour redonner priorité à la croissance économique; toutefois la récession de 1981-1982 ainsi que la dégradation du cours mondial des matières premières discréditeront définitivement les initiatives fédérales pour remettre sur pied l'économie canadienne. Plus encore, c'est tout le nationa-

87. La politique de régulation de la masse monétaire rencontrait des difficultés liées à l'instabilité de l'agrégat monétaire. En effet, les prévisions de restrictions monétaires étant connues des institutions financières, celles-ci en tiraient profit en agissant à leur tour de façon à restreindre la croissance de la masse monétaire et ainsi encourager la Banque centrale à imprimer de la monnaie. En fait, selon Raymond Théoret, cette politique monétaire aura attisé l'inflation plus qu'elle ne l'aura jugulée. De 1968 à 1975, la croissance de M1 aura été de 1%. De 1975 à 1982, elle atteindra les 5,8%. Lire Raymond THÉORET, « La politique macroéconomique canadienne au début de la décennie 1990 », *L'Actualité économique*, vol. 66, n° 2, juin 1990, p. 232.

88. Le terme de « gradualisme » a été employé pour désigner les méthodes de restriction graduelle de la masse monétaire pour la maîtrise de l'inflation.

89. Cette stratégie sera présentée, en novembre 1991, à l'occasion du dépôt du budget, par le ministre des Finances, Allan MacEachen, sous la forme d'un livre blanc intitulé « Le développement du Canada dans les années 80 », novembre 1981.

lisme économique canadien de l'après-guerre qui sera remis en question, avec l'arrivée des Conservateurs au pouvoir en 1984, et la publication en 1985 du rapport de la Commission Macdonald, favorable à une dissolution de ce qui restait du keynésianisme canadien pour lui préférer l'option libérale du libre-échange avec les États-Unis, sanctionnée dès 1988.

### Le « virage compétitif » de la politique économique canadienne

Les mesures prises à partir de 1975 pour juguler l'inflation se sont révélées tout à fait insuffisantes pour rétablir la compétitivité d'une économie canadienne de plus en plus délaissée par les investisseurs internationaux, en premier lieu américains, et de plus en plus confrontée, avec la libéralisation des échanges et la globalisation des marchés, aux nouvelles contraintes de la concurrence internationale. D'un autre côté, loin d'avoir produit les résultats escomptés, les politiques de « canadianisation » du gouvernement Trudeau avaient fini par provoquer tout autant l'hostilité des États-Unis que celle des milieux d'affaires canadiens. Quant au centralisme économique, la crise constitutionnelle de 1982 et l'échec complet de la stratégie économique présentée dans le livre blanc de 1991 devaient confirmer à quel point celui-ci allait tout autant à l'encontre des aspirations de la population canadienne qu'à contre-courant des nouvelles idées libérales alors fort en vogue dans les grandes institutions économiques internationales, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Le monétarisme et la lutte contre l'inflation avaient déjà inauguré, au Canada comme ailleurs, une ère de plus grande tolérance politique à l'endroit du chômage et, dans une large mesure, contribué à jeter le discrédit sur les politiques macroéconomiques de « guidage de précision », symboles des défaillances et de l'inefficacité de l'État. Dans ce sens, en faisant de l'élimination du déficit budgétaire et de la réduction de l'endettement public l'une de leurs grandes priorités économiques, les Conservateurs, dirigés par Brian Mulroney, adopteront en la matière un discours qui ne se différenciera guère sur ce plan de celui des Libéraux, sinon sur le fait que, l'inflation étant devenue un sujet moins préoccupant que le déficit, l'accent sera surtout mis sur l'assainissement des finances publiques comme condition favorable à la relance de la croissance économique et de l'emploi<sup>90</sup>. À travers cet objectif de réduction du déficit, et c'est surtout à ce

90. Dès le dépôt de son premier budget en mai 1985, le ministre des Finances, M. Wilson, soutiendra l'idée que c'est la réduction du déficit qui améliorera les possibilités d'emploi, ces dernières étant dorénavant confiées au secteur privé. Cette stratégie de « création indirecte d'emplois » sera renforcée par la parution du Rapport Macdonald qui met de l'avant des stratégies à moyen et long terme pour relever le climat économique national, essentiellement axées sur la réduction d'État et la stimulation de l'initiative privée. Voir ministère des Finances, *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990 : le défi du nouveau économique*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985.



niveau que les Conservateurs vont se démarquer des Libéraux, c'est une autre conception de l'État, de ses rapports avec les citoyens et de la politique économique qu'ils s'efforceront de mettre en place.

Le Programme de renouveau économique des Conservateurs mettait en effet de l'avant essentiellement quatre objectifs : 1) assainir les finances publiques; 2) adopter des politiques favorables à l'investissement et à l'amélioration de la compétitivité nationale; 3) redéfinir le rôle de l'État; 4) réaliser les changements dans l'équité et la transparence<sup>91</sup>. Ainsi, dans le cadre de ce programme, la réduction du déficit devait-elle tout autant répondre à des préoccupations financières immédiates que traduire la volonté politique du gouvernement de changer en profondeur le cours d'une politique économique jugée responsable de la perte de compétitivité de l'économie canadienne et de son déclin au sein de l'économie mondiale. Cette analyse ne fera pas nécessairement consensus chez les spécialistes qui expliqueront la compétitivité défailante de l'économie canadienne par la surévaluation du dollar canadien « dopé » par la politique des taux d'intérêt élevés de la Banque du Canada, voire par d'autres facteurs plutôt que par le déficit public<sup>92</sup>. Par-delà les raisons évoquées et les critiques adressées à la gestion des finances publiques du gouvernement précédent<sup>93</sup>, l'engagement en faveur de la réduction du déficit avait

91. Pour une analyse plus exhaustive, voir C. DEBLOCK, « La politique économique canadienne 1970-1988 », dans Richard ARTEAU et C. DEBLOCK (dir.), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, ACFAS, 1988, p. 13-56.

92. Consulter à ce sujet Mario SECARECCIA et Andrew SHARPE, « Canada's Competitiveness: Beyond the Budget Deficit », *Économie et Sociétés*, janvier-février 1994, p. 276 : « Certain observers have [...] drawn a casual link between Canada's sizeable federal budget deficit and its deteriorating competitiveness of the late 1980s, with the increased deficit leading to a decline in competitiveness. We believe this link to be weak if not non-existent. Rather, both Canada's deteriorating international competitiveness and large budget deficit reflect the restrictive monetary policy stance of « zero inflation » by the Bank of Canada during the late 1980s. » Selon les auteurs, l'argument de la globalisation des marchés et du soutien à la compétitivité canadienne s'est traduit par une politique de lutte au déficit qui a imposé une austérité domestique, une contraction de la demande et une baisse des importations; ce qui a amélioré la compétitivité canadienne dès le début des années 1990. Les auteurs qualifient cette stratégie de récessionniste et soulignent ses effets à long terme sur la baisse de productivité, au profit d'une expansion du seul secteur extérieur de l'économie canadienne.

93. Cette critique n'est pas très fondée puisque la réduction du déficit budgétaire et la rationalisation des activités gouvernementales avaient été deux des grandes priorités du gouvernement Trudeau après 1978. Néanmoins, là où sans doute les Conservateurs ont raison, c'est qu'en dépit de préoccupations similaires, le déficit budgétaire était perçu comme un « mal nécessaire » et conjoncturel, utile au soutien de la demande en période de ralentissement économique. Cette perspective keynésienne sera radicalement répudiée par les Conservateurs qui considéreront que le problème du déficit est structurel plus que conjoncturel, ce qui freine la reprise économique par un effet de détournement

surtout pour fin politique de lancer trois signaux aux marchés financiers et aux investisseurs : premièrement, il exprimait l'appui sans réserve du gouvernement à la politique de lutte contre l'inflation menée par la Banque du Canada<sup>94</sup>; deuxièmement, il annonçait des réformes en profondeur dans la gestion des programmes publics, dans les programmes économiques surtout; et troisièmement, il témoignait de la volonté du gouvernement d'être plus à l'écoute des milieux d'affaires et des Canadiens. Ce virage à 180 degrés dans la gestion des finances publiques devait être accompagné d'un second, dans les affaires économiques du pays. Après avoir rapidement révisé certains programmes fort impopulaires, comme le Programme énergétique national, ou vidé de leur contenu certains organismes, comme l'Agence d'examen des investissements étrangers<sup>95</sup>, le gouvernement amorcera de profondes réformes dans les institutions, dont la fiscalité dans le transport et dans la réglementation, dans le but d'accroître la concurrence, de stimuler l'investissement privé et de revitaliser l'économie canadienne. Pour très nombreuses que furent ces réformes, elles ne furent cependant pas aussi drastiques que celles adoptées par la Grande-Bretagne et les États-Unis. Pour des raisons historiques qui tiennent à la présence inévitable de l'État au Canada, le gouvernement a dû, dans ses réformes et dans son programme de réduction du déficit, composer avec l'attachement des Canadiens aux institutions, le système de sécurité sociale notamment. En outre, loin de connaître les

des capitaux vers le secteur public et réduit la marge de manœuvre financière gouvernementale par l'affectation d'une partie des ses ressources au service de la dette. L'attention publique exacerbée par le problème maintenant prioritaire de la dette permettra de conclure l'épisode « dépensier » keynésien pour y substituer une stratégie de comptabilité publique définitivement plus austère.

94. Le ministère des Finances appuiera sans réserve les politiques d'austérité de la Banque et s'engagera à abaisser son déficit de façon à comprimer la demande intérieure, source d'inflation. Pour M. Wilson, ministre des Finances sous le gouvernement Mulroney, c'est la résorption de l'inflation qui permettrait un abaissement des taux d'intérêts et un meilleur contrôle sur le déficit budgétaire. De plus, le contrôle du déficit permettrait de relâcher les taux d'intérêts élevés, lesquels rendaient attrayants les titres gouvernementaux émis pour financer les comptes publics. Le ministère annoncera dans son budget de 1989-1990 une compression de ses dépenses de programmes et une augmentation des recettes d'État. Celles-ci seront assurées par différentes mesures comme l'élimination des subventions aux entreprises, l'introduction de programmes de privatisation et la réforme de la fiscalité canadienne, avec l'entrée en jeu de la taxe sur les produits et services (TPS) qui a remplacé la taxe de vente fédérale dès 1991. La TPS avait pour fonction de contribuer à réduire le déficit en corrigeant l'évasion fiscale et en stimulant la croissance économique, génératrice de plus grands revenus fiscaux, en encourageant l'investissement par une exemption fiscale des biens d'équipement.
95. Le mandat de l'Agence sera entièrement redéfini et son nom sera changé pour devenir Investissement Canada, une agence principalement chargée de la promotion du Canada auprès des investisseurs étrangers.

mêmes succès économiques que ses vis-à-vis britanniques et américains, le gouvernement conservateur fait face à une situation économique qui deviendra extrêmement difficile lorsque l'économie canadienne traversera, au début des années 1990, sa pire récession d'après-guerre<sup>96</sup>. Ces deux facteurs expliquent, en partie du moins, que le bilan du gouvernement Mulroney reste, au chapitre des réformes comme de leur résultat, fort mitigé. Ceci, n'enlève toutefois rien au fait que ses politiques ont largement contribué à modifier l'image de l'État, un État qui ne sera plus « providence » mais « compétitif »<sup>97</sup>. Son rôle ne consistera plus à contrôler l'environnement économique national, comme le suggérait le rapport Gray, mais plutôt à améliorer les conditions et l'environnement économiques dans lesquels les firmes et les agents privés opèrent. En laissant en héritage l'accord de libre-échange avec les États-Unis, accord qui divisera profondément les Canadiens et qui fut obtenu avec de nombreuses concessions de la part du Canada<sup>98</sup>, le gouvernement Mulroney a aussi contribué à changer le cours d'une politique économique, jusque-là tournée vers le marché intérieur, pour l'orienter vers les marchés internationaux et faire de la présence des entreprises canadiennes sur ces derniers la clé de voûte de la croissance économique et de la création d'emploi.

## LES ORIENTATIONS RÉCENTES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Entré en poste à la fin de 1993, le gouvernement libéral a peu modifié l'agenda et les grandes orientations de la politique économique ainsi que le montre l'exposé de politique du ministre des Finances, Paul Martin, intitulé *Un nouveau cadre de la politique économique*<sup>99</sup>. La priorité de la politique budgétaire va, plus que jamais, à l'assainissement des finances publiques<sup>100</sup>, tandis que celle de la politique monétaire reste orientée,

96. Le PIB chutera de 0,2% en 1990 et de 1,8% en 1991. La production industrielle sera particulièrement affectée par cette récession qui verra le taux de chômage passer de 7,5% en 1989 à 8,1% en 1990, et à 10,4% en 1991, pour atteindre son sommet de 11,3% en 1992.

97. France ABELE, « The Politics of Competitiveness », *How Ottawa Spends, The Politics of Competitiveness, 1992-1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, p. 1-22.

98. Sur ce débat, de même que sur les négociations et le contenu de l'accord, voir notamment John CRISPO (dir.), *Free Trade: the Real Story*, Toronto, Gage, 1988; D. BRUNELLE et C. DEBLOCK, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1989; Duncan CAMERON et Melville H. WATKINS (dir.), *Canada under Free Trade*, Toronto, Lorimer, 1993.

99. Ministère des Finances, *Un nouveau cadre de la politique économique*, Exposé de l'honorable Paul Martin, c.p., député, au Comité permanent des finances de la chambre des communes, Ottawa, 17 octobre 1994.

100. Dans son exposé *Un nouveau cadre de la politique économique*, p. 3, Paul Martin évoque avec insistance le problème de la dette : « Nous avons été gâtés pendant trop longtemps et nous n'avons pas vu que les temps changeaient. »

ainsi que le confirmera le communiqué conjoint de 1993, sur la stabilité des prix. Sur le plan de la réduction du déficit public, grâce aux mesures prises<sup>101</sup> et à la bonne tenue de l'économie canadienne, le ministre des Finances a réalisé les objectifs qu'il s'était fixés, ce qui lui permettra de faire preuve d'un optimisme préélectoral lors du dépôt du budget de 1997-1998 pour annoncer que l'« époque des coupures touche à sa fin »<sup>102</sup> et, dans la même veine, un certain nombre de mesures d'aide aux plus démunis<sup>103</sup>. Quant à l'inflation (2% en 1996) elle atteint un niveau inférieur à celui des États-Unis (2,7%), mais supérieur néanmoins à celui que l'on retrouve au Japon et dans la plupart des pays européens, encore durement touchés par la dernière récession. Ce qui permettra également au gouverneur de la Banque du Canada, Gordon Thiessen, de souligner dans son dernier rapport annuel la performance de l'économie canadienne à ce niveau et de relever l'effet conjugué des mesures budgétaires et du faible niveau d'inflation sur les taux d'intérêts canadiens<sup>104</sup>, ce qui de son point de vue ne peut que stimuler les investissements et augmenter la confiance des Canadiens.

Ces débordements d'optimisme doivent cependant être tempérés : les spectres de l'inflation et du déficit paraissent désormais exorcisés au

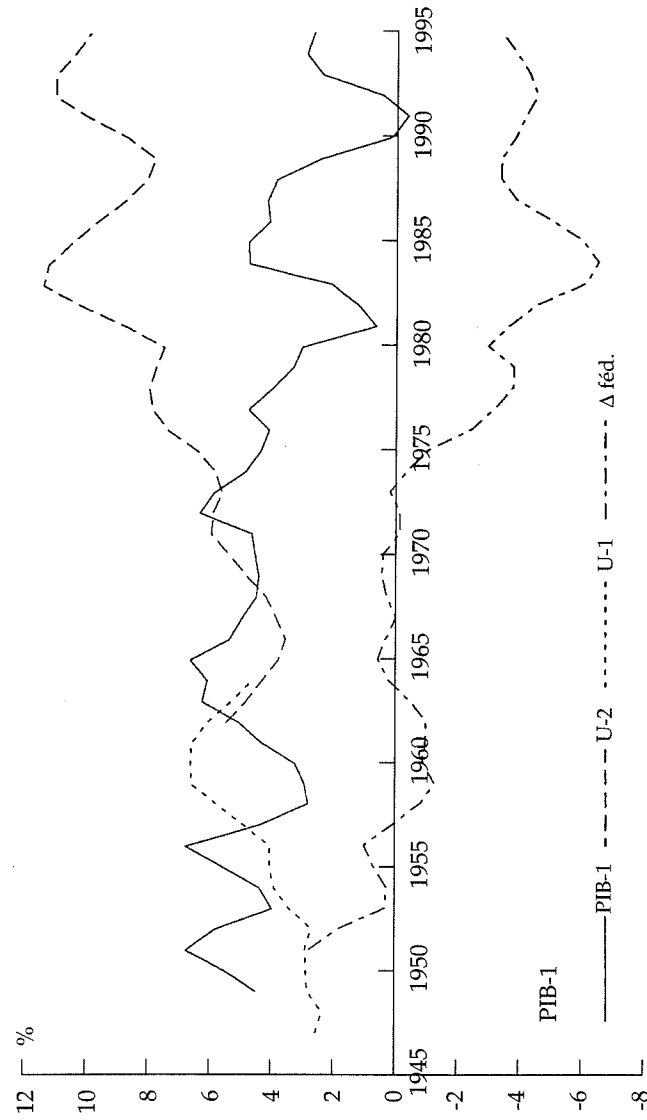
101. Le budget de 1995-1996 comportait de sévères mesures de restrictions des dépenses pour ramener le déficit à moins de 4%. Ces mesures toucheront un grand nombre de programmes, dont l'emploi, réduit de 15%, les subventions à l'agriculture, l'assurance-chômage et le transfert aux provinces. Faisant aussi écho aux nouvelles approches stratégiques en matière de politique industrielle, le gouvernement fédéral réduira ainsi ses subventions aux entreprises pour adopter un rôle de diffuseur privilégié de l'information sur les nouvelles technologies et les marchés existants, tout en favorisant la création de réseaux liant les entreprises entre elles.

102. Ministère des Finances, *Discours sur le Budget*, Ottawa, 18 février 1997, p. 40.

103. Le budget déposé cette année s'intitule d'ailleurs « Bâtir l'avenir ». Plusieurs extraits témoignent de la préoccupation du ministère pour les plus démunis : « Nous devons pouvoir exprimer les intérêts de ceux et celles qui sont submergés par la vague du changement, dont la voix ne peut se faire entendre parce qu'ils ne sont pas dans le rang des privilégiés. [...] Ne disons jamais qu'il existe un niveau tolérable de pauvreté chez les enfants. Ne baissons jamais les bras devant un écart croissant entre riches et pauvres. N'oublions jamais ce que nous devons à nos aînés. » (Ministère des Finances, *ibid.*, p. 40-41.)

104. Depuis la fin de 1995, les taux d'intérêt à court terme ont reculé de 3%, ceux à moyen terme de 2% et ceux à long terme de 1,5%. Selon les autorités de la Banque, il s'agit d'une baisse qui ne s'est pas vue depuis les années 1960. Depuis 1995, la masse monétaire a connu une croissance de 15%, ce qui d'après la Banque du Canada indique une expansion à court terme de l'économie réelle (voir Gordon THIESSEN, *op. cit.*). Cette baisse générale des taux d'intérêt s'expliquerait par les facteurs conjugués de l'inflation ralentie, du déficit fédéral mieux maîtrisé et une certaine amélioration de la balance des paiements (due notamment à la baisse du taux de change).

Croissance économique, chômage et déficit fédéral. Taux de croissance du PIB, taux de chômage et déficit budgétaire en pourcentage du PIB, Canada, 1950-1995, moyennes mobiles de trois ans



Sources : Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses (13-001); Statistiques historiques du Canada (CS11-516F); Statistiques chronologiques sur la population active (71-201).

Notes : PIB-1 : Taux de croissance du PIB; U-1 et U-2 : taux de chômage;  $\Delta$  féd. : déficit du gouvernement fédéral, en % du PIB.

prix d'un chômage élevé, d'un recul du niveau de vie et d'un affaiblissement généralisé de la demande intérieure (voir graphique 1)<sup>105</sup>. De même si l'économie canadienne enregistre sur le plan extérieur d'excellents résultats, ainsi que le montrent ses excédents commerciaux, force est de constater que ces résultats sont loin d'assurer, pour le moment du moins, les effets escomptés sur la croissance du PIB et l'emploi et qu'ils sont, dans une large part, attribuables au commerce et aux investissements avec les États-Unis<sup>106</sup>.

Aussi, dans ce contexte, voit-on se dessiner de nouvelles politiques, plus stratégiques dans trois domaines en particulier : l'industrie, l'emploi et le commerce. Ces nouvelles politiques, à caractère plus structurel, visent trois grands objectifs : orienter l'industrie sur les secteurs porteurs de l'économie mondiale, là où elle affiche ses meilleures performances; améliorer et adapter la formation de la main-d'œuvre; diversifier géographiquement les échanges commerciaux et les investissements internationaux. Ce dont il s'agit c'est, dans une optique de compétitivité accrue, de corriger certains défauts majeurs dont souffre l'économie canadienne, qui sont de trois ordres. Tout d'abord et en dépit du fait qu'elle se range parmi celles des grands pays industrialisés, l'économie canadienne reste axée sur les ressources naturelles, secteur pour lequel le changement technologique est le moins adapté, ce qui selon l'OCDE (1994/1995) contribue à expliquer pourquoi les entreprises canadiennes innovent moins que leurs concurrentes étrangères. La structure industrielle canadienne présente des lacunes dans le secteur de la haute technologie et les ressources privées et publiques consacrées à la recherche et au développement (R&D) sont insuffisantes en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. En fait, l'Organisation estime que les entreprises canadiennes ont accès aux nouvelles technologies en bénéficiant des transferts de technologies issus des multinationales établies au Canada, plutôt que d'investir dans la R&D, étant donné la forte proportion de contrôle étranger de l'industrie canadienne<sup>107</sup>. Enfin, le changement structurel de l'économie canadienne et le développement récent des industries de haute technologie doivent beaucoup aux performances du commerce extérieur et au climat

105. Voir à ce sujet les publications critiques du Centre canadien pour des politiques de rechange.

106. C. DEBLOCK et A. BENESSAIEH, *Commerce, croissance et emploi : le cas canadien*, Montréal, Université de Montréal, Cahiers du Groupe de recherche sur les transformations économique et sociales (GRETSÉ), 1997.

107. OCDE, *Études économiques de l'OCDE — Canada, 1994*, Paris, 1993-1994, p. 127-128.

compétitif dans lequel elles opèrent, climat renforcé par la signature de l'ALÉNA<sup>108</sup>.

Enfin, conformément aux attentes, l'ALÉ puis l'ALÉNA ont permis d'améliorer et d'élargir l'accès du marché américain aux produits et aux investissements canadiens, mais aussi, comme le montrent la plupart des études récentes, de stimuler l'investissement productif et une plus grande rationalisation dans l'organisation de la production. Les résultats commerciaux sont d'ailleurs remarquables, ce qui n'a pas manqué de soutenir une croissance économique plutôt anémique en raison de la faiblesse de la demande intérieure. Toutefois, ces excellents résultats sont en partie attribuables à la faiblesse du dollar canadien par rapport à son vis-à-vis américain et à l'accroissement de la « continentalisation » de l'économie canadienne au détriment des échanges avec les autres grandes régions économiques du monde. Augmenter la productivité et la compétitivité de l'industrie canadienne et, parallèlement, soutenir ses efforts pour pénétrer les autres grands marchés, et ce faisant diversifier les échanges extérieurs du Canada sur le plan géographique, sont devenus l'une des grandes priorités de la politique économique actuelle, une priorité qui n'est pas sans rappeler l'esprit qui animait, à l'époque, la Troisième option. Les missions commerciales d'Équipe Canada, le regroupement des programmes commerciaux pour en améliorer l'efficacité, la multiplication des accords commerciaux, le rôle particulièrement actif joué par le Canada au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou des organisations régionales comme le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ou l'Organisation des États américains (OEA), les mesures fiscales en faveur de la recherche ou encore la place grandissante du commerce international dans la politique étrangère sont autant d'éléments qui témoignent des efforts du gouvernement pour accroître la présence canadienne sur les grands marchés internationaux et, d'une façon générale, améliorer la performance et la compétitivité de son industrie.

## CONCLUSION

Au terme de cette étude des grands instruments et paramètres de la politique économique canadienne, étude que nous avons entreprise aux niveaux institutionnel et historique, deux remarques s'imposent. Tout

d'abord, pour être complète, cette étude devrait aussi être faite à deux autres niveaux : celui des acteurs socio-économiques, pour évaluer leur influence et leur intervention dans les processus d'établissement des priorités et des politiques économiques; et celui des provinces et de l'interaction de leurs propres politiques économiques avec celles du gouvernement fédéral. Notre parti pris d'économistes et le choix éditorial que nous avons fait de nous concentrer uniquement sur la politique économique fédérale nous ont conduits à laisser quelque peu dans l'ombre ces deux aspects particulièrement importants de la vie politique canadienne. Ensuite, et ce sera notre seconde remarque, l'analyse historique de la politique économique canadienne nous a conduits à tracer des lignes de démarcation entre les trois grands moments historiques que nous avons identifiés. De telles lignes de partage sont toujours arbitraires. Comme nous l'avons vu, la politique économique canadienne a toujours été définie à la lumière de trois grands paramètres : le nationalisme, le libéralisme et l'interventionnisme. Ces trois paramètres lui donnent à la fois ses caractéristiques et sa continuité historique. Si, d'une période à l'autre, on a pu identifier quelques traits notables, ce qui permet de distinguer clairement chaque période des deux autres, force est de constater que les revirements politiques, pour être très marquants au niveau des intentions, des discours et des énoncés de politique, ont toujours pris un certain temps avant de se traduire dans les faits et d'influer sur le comportement des acteurs économiques. Ainsi que nous l'avons vu, l'État-providence ou keynésien ne s'est pas mis en place d'un seul coup, d'un coup de baguette magique. Et en fait, si l'on voulait être tout à fait exact, ce que certains auteurs ont pu appeler, à la suite de Fourastié, les « Trente Glorieuses », pour désigner cette période, n'aura duré au Canada qu'au plus une décennie : celle des années 1960. Il en va de même de la période actuelle qui, à travers le virage de la lutte contre l'inflation, celui de l'assainissement des finances publiques et la remise en question de l'universalité des programmes sociaux, aura été marquée par l'abandon progressif des grands paramètres keynésiens mais aussi, parallèlement, par d'autres virages en faveur du libre-échange et de l'insertion compétitive de l'économie canadienne dans l'économie mondiale notamment, qui ont eu pour résultat étonnant de faire de la politique économique canadienne une des plus internationalistes qui soient parmi les pays industrialisés, après avoir été pendant longtemps l'une des plus nationalistes.

108. À cet égard, le rapport fédéral de 1995 sur l'*Innovation : la clé de l'économie moderne* met de l'avant un programme de développement économique axé la stimulation de l'environnement microéconomique. L'emphase sera mise sur le développement des marchés par le biais des échanges commerciaux et sur la croissance (OCDE, « Performances industrielles et politique industrielle », *Études économiques de l'OCDE — Canada 1995*, Paris, 1994-1995, p. 78).