



Rapport du  
Comité sénatorial permanent des  
Finances nationales sur

**LA CROISSANCE,  
L'EMPLOI ET LA  
STABILITÉ DES PRIX**

Président

L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Hartland de M. Molson

Troisième session

Vingt-huitième législature

**1971**







Rapport du  
Comité sénatorial permanent des  
Finances nationales sur

# LA CROISSANCE, L'EMPLOI, ET LA STABILITÉ DES PRIX

Président

L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Hartland de M. Molson

Troisième session

Vingt-huitième parlement

**1971**

© Droits de la Couronne réservés  
En vente chez Information Canada à Ottawa,  
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX  
1735, rue Barrington

MONTREAL  
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA  
171, rue Slater

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
393, avenue Portage

VANCOUVER  
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$3.00

N° de catalogue YC13-283/1-01

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada  
Ottawa, 1971

## ORDRE DE RENVOI

Le 28 avril 1971, le Sénat a adopté la résolution suivante:

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales est autorisé à effectuer des études et à préparer un rapport sur les méthodes permettant d'appliquer au Canada une politique monétaire et fiscale en vue de réaliser la croissance maximale possible et le plein-emploi sans engendrer d'inflation ; et

Nonobstant le Règlement 83A, le budget approuvé par le Comité de la régie interne des budgets et de l'administration et reproduit dans les procès-verbaux du Sénat du 18 mars 1971, pour les dépenses proposées pour le dit Comité des finances nationales, et relatives à son examen du budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année budgétaire se terminant le 31 mars 1972, s'applique également à l'examen du dit problème de la politique fiscale et monétaire au Canada.





Membres du  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

(au 1<sup>er</sup> octobre 1971)

L'honorable Douglas D. Everett, *Président*  
L'honorable Hartland de M. Molson, *Vice-Président*  
et

Les honorables sénateurs:

Aird, J. B.	Laird, Keith
Beaubien, L. P.	Langlois, L.
Benidickson, W. M.	Manning, Ernest
Bourget, M.	*Martin, Paul
Bourque, R.	McDonald, A. H.
Croll, David A.	McLean, D. A.
Desruisseaux, P.	Méhot, Léon
*Flynn, Jacques	Nichol, John
Fournier, Edgar E.	O'Leary, M. Grattan
Gélinas, L. P.	Paterson, N. M.
Grosart, Allister	Phillips, O. H.
Hays, Harry	Sparrow, Herbert O.
Isnor, G. B.	Walker, D. J.

\*Membre ex officio

REMARQUE: L'honorable sénateur J. J. Kinley,  
à la retraite le 12 juin 1971,  
est décédé le 23 août 1971.

Members of  
 COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
 FINANCES NATIONALES

(au 1<sup>er</sup> octobre 1957)

L'honorable Douglas D. Everett, Président  
 L'honorable Harland G. Nelson, Vice-Président

et  
 Les honorables sénateurs:

- |  |   |
|--|---|
| Land, Keith<br>Langlois, J.<br>Manning, Everett<br>*Marble, Paul<br>McDonald, A. H.<br>McLean, D. A.<br>Michon, Léon<br>Michel, John<br>O'Leary, M. Gaston<br>Patenaude, N. M.<br>Phillips, O. H.<br>Sparrow, Robert G.<br>Walker, D. J. | And, J. B.<br>Bessière, J. P.<br>Bendickson, W. M.<br>Bourque, M.<br>Boucher, R.<br>Côté, David A.<br>Desrosiers, P.<br>Flynn, Jacques<br>Fournier, Edgar E.<br>Gauthier, J. P.<br>Grosman, Albert<br>Hays, Harry<br>Isaac, G. R. |
|--|---|

\*Membre ex officio

Le présent Comité sénatorial des finances nationales a été institué par la Loi sur le Comité sénatorial des finances nationales (L.C. 1957, c. 10) le 12 juin 1957.  
 en vertu de la Loi sur le Comité sénatorial des finances nationales (L.C. 1957, c. 10) le 12 juin 1957.



## TABLE DES MATIÈRES

Conclusions et recommandations ix

Introduction xix

CHAPITRE I

L'économie canadienne 1

CHAPITRE II

Les objectifs de la politique économique 7

CHAPITRE III

Les leviers monétaires et fiscaux 13

CHAPITRE IV

L'économie ouverte: Plaidoyer pour un taux flottant 25

CHAPITRE V

Décalages, attentes et règles 31

CHAPITRE VI

Incompatibilités et objectifs opérationnels 47

CHAPITRE VII

Contrôles, directives et autres politiques 59

CHAPITRE VIII

Politiques nationales et particularités régionales 77

CHAPITRE IX

L'élaboration des décisions 85

## APPENDICES

APPENDICE I

Comportement de l'économie canadienne 99

APPENDICE II

Témoins 115

APPENDICE III

Mémoires privés 121

# TABLE DES MATIÈRES

Conclusions et recommandations	ix
Introduction	xix
CHAPITRE I	
L'économie canadienne	1
CHAPITRE II	
Les objectifs de la politique économique	7
CHAPITRE III	
Les facteurs monétaires et financiers	11
CHAPITRE IV	
L'économie ouverte: l'équilibre entre les flux réels	27
CHAPITRE V	
Desaigles, dévaluations et régimes	31
CHAPITRE VI	
Responsabilités et objectifs économiques	47
CHAPITRE VII	
Conduites, directives et autres politiques	59
CHAPITRE VIII	
Politiques autonomes et participation régionale	77
CHAPITRE IX	
L'équilibre des dépenses	85

## APPENDICES

Appendice I	
Comptes de l'économie canadienne	99
Appendice II	
Annexes	113
Appendice III	
Tableaux	121

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'économie canadienne peut réaliser pleinement son potentiel de croissance et atteindre les buts de notre société si on supprime les poussées périodiques et inadmissibles de chômage et d'inflation. Le présent rapport recommande les mesures qui permettront d'y parvenir.

Les dernières initiatives prises par les États-Unis dans le domaine économique ne manqueront pas de peser lourdement sur l'économie canadienne. Mais, bien que le Canada doive y faire face en prenant des mesures à court terme qui s'écartent de nos recommandations, ce n'est pas pour autant une négation du principe fondamental que nous avançons et qui veut que seule une politique ingénieusement conçue puisse établir une stabilité maximum à long terme.

Par exemple, si les États-Unis devaient avoir recours à un contrôle de plus en plus sévère des prix et des salaires pendant une longue période, il est fort probable que le Canada soit obligé de faire de même. Toutefois, en dépit de cette éventualité, nous maintenons notre conclusion portant que le contrôle direct des prix et des salaires est l'instrument de stabilisation économique le moins souhaitable.

La stabilisation économique étant un sujet fort compliqué, il est sage d'offrir au lecteur un résumé des recommandations et des conclusions, mais nous insistons fortement pour qu'il lise le texte dans sa totalité avant de s'attacher à un aspect particulier.

### *Généralités*

1. Bien que l'économie canadienne soit très perméable aux influences de l'économie mondiale, il est quand même largement possible d'appliquer de manière avisée des politiques de stabilisation économique au Canada. (p. 2)
2. Il n'existe aucune solution simple au problème de la gestion économique, mais le gouvernement possède des instruments efficaces pour une politique de stabilisation de la croissance de l'économie, grâce auxquels d'importants progrès peuvent être réalisés. (p. 1)
3. Tandis que le gouvernement doit jouer un rôle prééminent dans la gestion de l'économie, l'essentiel des activités de production et de distribution devrait être assumé par l'entreprise privée sur les bases de marchés aussi libres



et concurrentiels que possible, de la réponse à la demande des consommateurs et de la recherche du profit. (p. 3)

4. Le maintien du secteur public de l'économie dans des limites raisonnables devrait être envisagé comme un problème important en soi, distinct de celui de la stabilisation économique. (p. 3)

5. Quoique de nouveaux facteurs soient manifestement apparus dans le fonctionnement de notre société, les principaux problèmes de stabilisation de l'économie sont encore de nature économique. Ils ne résultent apparemment pas de changements sociologiques majeurs qui exigeraient des instruments politiques entièrement nouveaux. (p. 4)

### *Les objectifs de la politique économique*

1. Bien que nous n'endossions pas le concept selon lequel «la croissance pour la croissance» est nécessairement bénéfique, nous estimons que la croissance économique est le moyen le plus efficace de réaliser les objectifs de notre société et d'utiliser notre main-d'œuvre dont l'augmentation est exceptionnellement rapide. (p. 7)

2. Nous adoptons comme objectifs de performance une croissance rapide et soutenue; un niveau d'emploi élevé; une stabilité raisonnable des prix; une balance des paiements viable et une distribution équitable des revenus croissants, non comme des fins en elles-mêmes mais en tant que moyens permettant de réaliser les objectifs à long terme de l'humanité, tels que l'élimination de la pauvreté, l'amélioration de la santé, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie urbaine. (p. 9)

3. La société doit définir les objectifs ultimes qu'elle désire en tenant compte des ressources disponibles ou bien on risque de trop utiliser nos ressources et d'affecter gravement la stabilité économique. A cette fin, le public doit connaître l'ampleur de l'ensemble des ressources disponibles; les proportions dans lesquelles ces ressources devraient être consacrées à la consommation courante et à l'investissement; quelle part de nos ressources est requise pour atteindre les objectifs importants. (p. 9)

### *La politique monétaire et fiscale*

1. Les trois grands leviers que sont la politique monétaire et fiscale et le taux de change restent essentiels et indispensables à la stabilisation de l'économie canadienne. (p. 13)

2. La Banque du Canada ne peut pas appliquer de politique monétaire sur les bases proposées par certains experts «monétaristes». Elle doit tenir compte d'importantes questions comme les niveaux des taux d'intérêt et de change, la liquidité et le financement de la dette du gouvernement fédéral. Cependant, elle devrait accorder une plus grande importance relative à la régularisation de l'accroissement de la masse monétaire et elle devrait se

garder d'une certaine tendance à réagir trop fortement aux indicateurs à court terme. (p. 15)

3. La coordination des politiques monétaires et fiscales et une coopération étroite du ministère des Finances et de la Banque du Canada dans l'application de ces politiques sont essentielles. (p. 20)

4. L'utilisation de la politique fiscale devrait se faire en terme d'ajustements fiscaux plutôt que d'ajustements des dépenses publiques. En dépit du «transfert d'impôts» (concept consistant à envisager les impôts comme des coûts transférables), les modifications fiscales restent un moyen très efficace de stabilisation de l'économie. (p. 21)

5. Les hausses d'impôts directs (impôts sur le revenu, etc) sont plus efficaces pour contenir un «boom» économique que les augmentations d'impôts indirects (taxes de vente, etc). Mais lorsque l'on désire stimuler une économie en stagnation qui subit encore les contrecoups des hausses de prix différées, les diminutions d'impôts indirects donnent de meilleurs résultats que les baisses d'impôts directs. Il conviendrait d'en tenir compte lors du choix des impôts à modifier pour stabiliser l'économie. (p. 21)

#### *Politique des changes*

1. Tout devrait être mis en œuvre pour conserver au dollar canadien un taux de change flottant. Un taux qui puisse d'ailleurs fluctuer aussi bien par rapport au dollar américain que par rapport aux autres devises. (p. 26)

2. Le taux de change flottant confère à la politique de stabilisation économique du Canada une faculté d'ajustement additionnelle très précieuse. Il fournit un moyen de préserver un certain degré d'indépendance—modeste et partiel, mais néanmoins bienvenu—face aux conjonctures défavorables dans d'autres pays. (p. 27)

3. Un taux de change flottant ne résoud pas le problème économique fondamental des besoins illimités et des ressources limitées; il ne constitue pas un blanc-seing permettant d'admettre l'inflation, d'exporter le chômage ou, d'une autre manière, de diriger l'économie canadienne comme si le reste du monde n'existait pas. Il ne peut se traduire par un climat économique qui soit totalement indépendant de l'évolution internationale. Mais il peut aider dans une certaine mesure à enrayer l'inflation importée de l'étranger et permettre ainsi d'élargir la portée des politiques canadiennes relatives aux problèmes économiques intérieurs. (p. 28)

4. Il ne serait ni réaliste ni souhaitable que ceux qui élaborent les politiques du Canada adoptent une attitude complètement détachée à l'égard du taux de change, même lorsque celui-ci est flottant. Dans certains cas, les événements peuvent nécessiter une action sur le niveau du taux de change, au moyen de la politique monétaire ou peut-être d'autres politiques. (p. 29)



## *Décalages dans le temps*

1. Il faut du temps pour recueillir et interpréter les statistiques ; il faut du temps pour mettre en vigueur la politique qui constitue une réponse adéquate ; il faut du temps pour que cette politique exerce ses effets. Reconnaître ces décalages est essentiel à l'application des politiques monétaires, fiscales et des changes. (p. 31)

2. Les décalages rendent inefficaces l'application brutale des politiques en vue de stabiliser l'économie. (p. 31)

3. Des recherches récentes indiquent que ces décalages sont même plus longs et plus variables qu'on ne le pensait auparavant. La politique économique canadienne n'a pas suffisamment tenu compte des décalages. De même, leur existence et leur importance ne sont pas assez connues du Parlement et du grand public. (p. 33)

4. Nous recommandons de traiter les décalages selon les méthodes suivantes :

a) Des sommes plus importantes devraient être consacrées à l'étude des décalages et au développement de statistiques mieux et plus rapidement préparées. (p. 34)

b) Toute politique devrait être suivie conformément aux trois «règles des décalages» :

Première règle : La politique ne devrait pas avoir pour but de lutter contre des difficultés à court terme de l'économie ; elle devrait se concentrer sur les déviations plus importantes et plus prolongées de l'économie par rapport à son taux de croissance potentiel. (p. 34)

Deuxième règle : Pour être opportune et efficace, la politique doit souvent être basée sur des prévisions à moyen terme et certaines probabilités plutôt que sur des certitudes absolues. (p. 34)

Troisième règle : Si une prévision à moyen terme et la politique qui y est associée s'avèrent fausses, la logique des décalages veut que l'on révise promptement ladite politique. Perdre un temps précieux à justifier les décisions antérieures n'est pas constructif. (p. 35)

c) On devrait rechercher de nouveaux instruments de politique entraînant des décalages moins longs, tels que des systèmes provisoires anti-inflationnistes pour contrôler les programmes de crédit renouvelables. A cet égard, nous sommes tout à fait favorables à la pratique des mini-budgets. (p. 35)

d) Il est nécessaire de réaliser que les instruments les plus puissants de gestion de l'économie dont dispose le gouvernement (politiques monétaire, fiscale et des changes) sont sujets à de longs décalages et ne devraient donc pas être utilisés pour fournir des solutions instan-



tanées à des problèmes instantanés. On ne devrait épargner aucun effort pour mettre le public au courant de cette vérité. (p. 36)

### *Attentes*

1. Les attentes psychologiques sont un autre problème important qui influe sur la politique économique. Ceux qui élaborent les politiques ne peuvent empêcher les gens d'effectuer des prévisions économiques d'ensemble, mais ils peuvent limiter leur penchant à se concentrer uniquement sur la prévision des mouvements à court terme de la politique économique. (p. 36)

2. Ceux qui élaborent les politiques devraient donc accorder une attention toute particulière aux attentes du public nées de leur propre action politique. S'il est nécessaire de modifier à court terme une politique, en raison d'une stratégie à long terme, on devrait en expliquer toutes les raisons. (p. 39)

### *Règles*

1. Le gouvernement fédéral devrait adopter le concept des budgets de plein-emploi comme une contrainte d'ensemble et une garantie précieuse pour l'élaboration d'une politique fiscale saine : du moins en estimant, dans les présentations du budget, ce que serait la situation budgétaire si le niveau de l'emploi était élevé et en analysant les raisons des changements affectant les estimations depuis la présentation précédente. (p. 40)

2. Il n'existe pas de règle simple, telle qu'une règle d'expansion de la masse monétaire, qui puisse s'appliquer pour la Banque du Canada, mais la Banque doit perfectionner les techniques d'évaluation, de rapport et de comptabilité de ses activités. (p. 42)

### *Écarts et objectifs opérationnels*

1. Pris entre les objectifs de la politique économique relatifs à l'emploi élevé et la stabilité raisonnable des prix, ceux qui élaborent les politiques canadiennes font face au dilemme de l'écart de la non-concordance ou de l'incompatibilité apparente qui existent entre ces deux facteurs. (p. 50)

2. On devrait reconnaître franchement l'existence de ce dilemme auquel se heurte toute politique de stabilisation. Ceci permettrait d'établir la base de développement d'une stratégie à long terme plus efficace de lutte contre l'inflation. (p. 51)

3. Notre objectif doit être le plein-emploi, mais l'élaboration de politiques efficaces, compte tenu de cet écart, exige l'établissement d'objectifs opérationnels réalistes pour l'économie canadienne pendant la période intérimaire. Le gouvernement fédéral devrait s'engager à ramener, dans des délais raisonnables, le taux de chômage de son niveau actuel de 6% à 7% (après correction des variations saisonnières) à un taux de 4 à 4½% au maximum. (p. 54)

4. La politique de stabilisation économique devrait assurer une protection adéquate aux Canadiens qui ont été affectés par la performance insatisfaisante de l'économie. Les sans-emploi devraient bénéficier d'une assurance-chômage et d'une assistance aux chômeurs appropriées. L'assistance aux chômeurs pourrait être finalement développée dans le cadre de programmes plus vastes afin d'assurer des revenus minima tout en conservant des incitations au travail adéquates (voir le Chapitre VII et la section suivante du présent résumé au sujet de la protection des pensionnés contre l'inflation) et d'autres garanties contre l'inflation. (p. 56)

5. Pendant ce temps, des efforts devraient être consacrés aux politiques régionales, de main-d'œuvre et autres politiques d'offre et de structures qui permettraient, à long terme, de minimiser ce problème de l'écart ou de la non-concordance entre le plein-emploi et la stabilité des prix. (p. 56)

#### *Contrôles—Directives et autres politiques*

1. Quoique nous recommandions une politique des revenus de nature très particulière pour le Canada, nous sommes dans l'ensemble très sceptiques quant à la plupart des types de contrôles, de directives et de politiques des revenus. L'expérience passée montre qu'ils sont peu efficaces contre l'inflation et ils comportent d'importantes menaces à la liberté individuelle et au dynamisme économique. Ils tendent également à détourner l'attention aux dépens de politiques anti-inflationnistes plus efficaces. Les problèmes d'acceptation par le public militeraient à eux seuls contre des contrôles sélectifs de salaires et de prix. Le système de contrôle serait vraisemblablement d'application générale ou bien il perdrait beaucoup de sa signification. Les contrôles sont l'un des outils de stabilisation économique les moins désirables. Leur utilisation en temps de paix ne devrait répondre qu'à des urgences à court terme. (p. 59)

2. S'il existe au niveau national un large consensus qui inclut les principaux groupes d'intérêt, il est possible d'utiliser une politique des revenus basée sur des directives générales comme auxiliaire des grands leviers que sont les politiques monétaire, fiscale et des changes. Ceci pourrait permettre de provoquer des ajustements psychologiques à court terme conduisant à un climat moins inflationniste. On ne devrait toutefois pas se fier dans une trop grande mesure ou pour une trop longue période à une telle politique. (p. 68)

3. Nous recommandons que la Commission des prix et des revenus identifie les cas où des hausses de prix ou de salaire dépassent tout norme raisonnable et qu'elle attire l'attention du public sur ces situations. Quand les défauts de structure ou d'autres circonstances exceptionnelles ont permis à certains groupes de passer outre aux barrières et aux contraintes normales du marché, il faut prendre des mesures pour maintenir les augmentations à l'intérieur de limites plus acceptables. Si des mesures comme la suppression de la protection tarifaire ou l'imposition de restrictions à la venue de nou-



veaux travailleurs dans certains secteurs du marché devaient améliorer la situation, il ne faudrait pas hésiter à les recommander au gouvernement. (p. 69)

4. Nous ne pensons pas que cette fonction de mise en évidence doive reposer sur des directives générales. A la lumière de notre objectif à moyen terme relatif au chômage, nous estimons plutôt que cette fonction, tout comme les politiques monétaire, fiscale et des changes, peut être orientée vers la diminution de l'accroissement annuel de l'indice des prix à la consommation, avec comme objectif à moyen terme un taux de 2 à 3%. (p. 70)

5. Dans le cas des retraités qui sont affectés par l'inflation, on devrait procéder à un ajustement complet des pensions aux vieillards et des versements des régimes de retraite du Canada et du Québec en fonction des augmentations de l'indice des prix à la consommation. (p. 70)

6. Les trois grands leviers que sont les politiques monétaire, fiscale et des changes portent essentiellement sur l'aspect «demande» de l'économie. Il est nécessaire de les compléter avec des politiques d'offre et de structure (telles que les politiques de main-d'œuvre et de concurrence) qui encouragent l'offre de biens et de services et qui orientent les ressources vers leur meilleure utilisation. Du fait que ces politiques tendent à long terme à améliorer «l'écart» mentionné plus haut, elles devraient avoir une importance considérable dans notre stratégie de stabilisation économique. (p. 72)

#### *Élaboration d'une politique nationale dans un pays ayant des régions distinctes*

1. La possibilité d'établir une politique monétaire régionalisée en vue d'aider le développement des régions économiquement retardées est très limitée. Cependant, la centralisation du système bancaire canadien permet d'exercer une certaine influence morale sur les banques à charte afin qu'elles ajustent leurs politiques de prêt en faveur de certaines régions particulières, ce qui permet de modifier l'impact de la politique monétaire sur ces régions. (p. 78)

2. La possibilité d'établir une politique fiscale régionalisée est beaucoup plus grande que dans le cas de la politique monétaire, en particulier du fait que le problème de la mobilité des capitaux (leur tendance à circuler librement d'une région à l'autre) apparaît moins aigu pour la politique fiscale que pour la politique monétaire. Étant donné que la politique fiscale est un outil utilisé par les gouvernements provinciaux comme par le gouvernement fédéral, il est nécessaire d'améliorer les ententes intergouvernementales ayant trait à la consultation et à la coordination. (p. 78)

3. Nous encourageons le gouvernement à intensifier ses recherches en vue de savoir combien de pouvoirs de décisions et d'administration actuellement centralisés à Ottawa pourraient être transférés sans dommage. Le gouvernement doit donner l'exemple à cet égard ; il doit inciter les sociétés

nationales à examiner leurs structures de direction sous cet angle et à envisager sérieusement la décentralisation régionale. (p. 80)

4. Nous recommandons que l'on donne dans les politiques de développement régional une plus grande importance aux industries de services, dont l'importance relative dans l'économie s'est accrue très rapidement. (p. 81)

5. On devrait étudier les activités d'achat du gouvernement afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas, de manière discriminatoire, les provinces centrales. Il conviendrait de prendre en considération les moyens de réduire particulièrement les barrières créées par les coûts de transport plus élevés des fournisseurs potentiels situés en dehors des provinces centrales. (p. 81)

6. Les meilleures politiques de développement régional que l'on puisse élaborer seront de peu d'utilité si les politiques économiques nationales ne sont pas saines et avisées. Ceci est vrai pour les politiques nationales destinées à réaliser un niveau d'emploi satisfaisant. (p. 82)

#### *Direction du processus décisionnel*

1. Grâce à son expérience et à son caractère représentatif, le Conseil Économique du Canada est parfaitement équipé pour assumer la tâche importante qui consiste à étudier et à rapporter les implications en termes de coûts et de bénéfices et à établir l'ordre de priorité des principaux objectifs à atteindre eu égard à nos ressources disponibles. (Le mode d'opération de cette fonction est exposé dans le Chapitre II du rapport). (p. 86)

2. La Commission des prix et des revenus devrait devenir un organisme fédéral-provincial dont la tâche essentielle serait d'identifier et de rendre public les hausses de prix et de salaires qui dépassent des normes raisonnables. Elle devrait alors faire connaître au gouvernement approprié ses recommandations en vue de faire disparaître les circonstances qui ont permis d'échapper aux limites de la contrainte normale en économie de marché. (Le mode d'opération de cette fonction est exposé au Chapitre VII du rapport. (p. 87)

3. Nous recommandons la création d'une Commission de l'analyse économique qui aurait pour responsabilité l'établissement de prévisions et d'analyses à court terme de la performance de l'économie. Cet organisme devrait se composer d'économistes non représentatifs de groupes d'intérêt particuliers et nommés pour un mandat de trois ans. La Commission serait financée par le gouvernement fédéral tout en étant indépendante. (p. 87)

4. Le Parlement et les Comités parlementaires devraient jouer un rôle plus grand dans l'élaboration des politiques économiques. Les rapports du Conseil Économique du Canada et de la Commission de l'analyse économique devraient être adressés au Conseil privé, qui les soumettrait à un Comité permanent du Parlement. Des audiences auxquelles témoigneraient les ministres et hauts fonctionnaires concernés, ainsi que d'autres témoins,



seraient tenues relativement à ces rapports. Le Comité permanent du Parlement devrait disposer du personnel approprié. (p. 88)

5. En raison de différences dans la structure des gouvernements, nous ne pensons pas qu'un organisme semblable au groupe des conseillers économiques du Président aux États-Unis devrait être établi au Canada. (p. 89)

6. Dans certains domaines, notre information économique devrait être améliorée. Nous recommandons par conséquent:

a) Que Statistique Canada reçoive toute l'assistance nécessaire pour fournir des statistiques plus courantes, plus précises et plus à jour, ainsi que de nouvelles statistiques. (p. 90)

b) Une amélioration des méthodes de circulation et d'échange des recherches et des analyses économiques. (p. 91)

c) De nouvelles publications telles qu'une Revue économique trimestrielle complète et un Résumé de l'état des affaires. (p. 92)

7. Nous pensons que la communication devrait prendre une nouvelle importance dans l'élaboration des politiques économiques au Canada. Par là, nous entendons l'estimation systématique de l'orientation des principales politiques économiques et de leur impact sur l'économie canadienne, et ce, avant et après leur mise en vigueur. Nous voulons dire aussi que le Parlement et le public devraient être mieux informés de ces évaluations des politiques, ainsi que des modalités du processus de décision en matière économique. (p. 92)



## INTRODUCTION

Ce rapport traite de la politique de stabilisation économique au Canada. En d'autres termes, il concerne cette branche de la politique de tout gouvernement moderne qui s'efforce de juguler le chômage et l'inflation et de maintenir la croissance de l'économie proche d'un «taux potentiel» de croissance régulier et satisfaisant. En s'intéressant à ce type de politique, le rapport touche nécessairement à toute une gamme d'autres politiques gouvernementales—politique commerciale, politique de développement régional, politique de développement social, politique de main-d'œuvre, politique relative à la concurrence, et bien d'autres. Mais le thème essentiel consiste à étudier comment le gouvernement peut réussir à engendrer une expansion de l'économie canadienne plus régulière et sans interruption.

On reconnaît depuis quelque temps que la performance de l'économie canadienne n'a pas été satisfaisante. La croissance a été trop lente et hésitante, tandis que le chômage et l'inflation étaient trop élevés. Dans une certaine mesure, les Canadiens ont été frappés par ces deux maux. L'expérience s'est avérée douloureuse pour les victimes directes du sous-emploi et des hausses de prix non compensées, et elle a troublé tous les citoyens raisonnables.

Pour la bien comprendre, cette situation doit être envisagée dans une perspective historique appropriée. La grande crise des années '30 n'est pas réapparue et si l'inflation s'est quelquefois accélérée à un taux alarmant, elle n'a jamais été «incontrôlée» ou «galopante» comme le craignaient certains. À bien des égards, la performance de l'économie canadienne au cours des vingt-cinq dernières années a été remarquable et c'est en partie à cause des espoirs croissants nés de cette performance que l'on considère l'évolution récente comme insatisfaisante.

Mais insatisfaction il y a, et quelque chose peut et doit être fait pour y remédier. Il existe de nombreuses raisons économiques d'ensemble qui conduisent à considérer les taux récents de chômage et d'inflation comme inacceptables et à prendre des mesures afin de les réduire. En outre, il existe des raisons humaines particulières qui devraient avoir un poids encore plus important. Même avec des régimes améliorés d'assurance-chômage et d'aide aux chômeurs, la perte de leur emploi signifie pour la plupart des Canadiens une chute radicale du revenu et—ce qui est souvent plus grave à long terme—une perte de confiance et de respect de soi. L'éthique du travail ignore les très utiles spéculations intellectuelles et les conversations à



la mode sur l'orientation croissante des sociétés industrielles développées vers les loisirs, et elle a toujours un effet psychologique sur la majorité des Canadiens (en particulier ceux qui ont des personnes à charge). Et, bien qu'il ait de nombreuses conséquences bénéfiques du point de vue économique, cet état de choses affecte sérieusement les personnes que le chômage involontaire frappe pendant des périodes longues ou fréquentes. Par ailleurs, les dommages que l'inflation peut causer à une personne âgée qui n'a qu'une maigre retraite sont également graves.

«Faire quelque chose» à propos de ces maux—quelque chose de plus efficace que ce que l'on fait actuellement—n'est pas facile; sinon, ce serait depuis longtemps chose faite. Une raison majeure à cette difficulté réside dans le fait bien connu que l'économie canadienne est largement «ouverte». Ce fait a été rappelé aux Canadiens de manière péremptoire par les récents événements économiques intervenus sur la scène internationale depuis le mois d'août 1971. Les audiences qui ont servi à préparer ce rapport ont eu lieu avant ces événements; le rapport tient compte de l'ombre qu'ils ont jeté.

Nous ne pensons pas toutefois que les «armes économiques d'août» aient rendu les audiences ou le rapport caducs. Au contraire, à certains égards, leur pertinence a été renforcée. L'attaque de front des États-Unis en vue de résoudre le problème de leur balance des paiements—qui existe depuis bien des années—a créé de nouvelles difficultés et des inquiétudes au Canada. De nombreuses grandes industries canadiennes et leurs employés ont été sérieusement affectés. La poursuite de la croissance vigoureuse et soutenue des transactions internationales qui avait succédé aux accords de Bretton Woods et qui s'était avérée un moteur essentiel de l'expansion économique du Canada depuis la seconde guerre mondiale, ne semble plus aussi sûre. Par contre, on peut remarquer que les expédients auxquels les États-Unis ont eu recours dans le passé pour chercher à résoudre leurs problèmes de paiement pendant la période des taux de change fixes ont été, dans une certaine mesure, l'une des causes de la performance insatisfaisante de la politique de stabilisation économique au Canada. On peut au moins espérer maintenant que les États-Unis et leurs partenaires commerciaux, y compris le Canada, iront à la racine du problème et rendront ainsi possible l'application d'un ensemble de politiques de stabilisation économique plus réfléchi, mieux coordonné et plus efficace que dans le passé.

Dans un tel contexte international favorable, les audiences et les recommandations du Comité s'avèreraient sans aucun doute pertinentes. Mais, même si le climat économique international devait devenir malheureusement plus rude encore, l'importance que ce rapport accorde à la définition d'objectifs opérationnels réalistes pour stabiliser l'économie canadienne et à un meilleur système de gestion pour l'application des politiques visant à réaliser ces objectifs, devrait s'avérer encore utile et opportune. Plus le temps est mauvais, plus il est important de savoir clairement où nous voulons mener le navire et quelle route nous voulons suivre. Certes, les tempêtes peuvent

le faire dériver et le forcer à chercher un abri provisoire ou à prendre d'autres mesures de sauvegarde. Mais il devrait exister un but et une stratégie sous-jacents. L'économie du Canada est trop importante et trop développée pour être dirigée selon des critères de survie ou de réaction aux événements—une simple résistance aux crises successives que l'économie mondiale nous envoie. Nous devons faire cela et même mieux et, à cette fin, nous devons nous fixer des objectifs et des politiques économiques qui soient les nôtres dans une large mesure.

Nous remercions tout spécialement les personnes qui ont témoigné lors de nos audiences. On avait demandé à chacune de rédiger un mémoire pour le Comité, puis de se présenter devant nous pour une demi-journée pour plus de commentaires oraux. Toutes se sont acquittées de leur tâche de manière admirable, compte tenu surtout des délais relativement courts dont elles ont disposé. Pour beaucoup, en particulier ceux qui résident hors du Canada et même de l'Amérique du Nord, le voyage à Ottawa présentait des inconvénients sérieux. Nous leur sommes extrêmement reconnaissants des efforts consciencieux et fructueux qu'elles ont faits pour nous aider. Nous voudrions également remercier les autres personnes qui ont soumis de leur propre initiative des documents écrits au Comité ; elles trouveront dans le contenu de ce rapport la preuve que leurs textes n'ont pas été ignorés. Ce rapport est basé sur les mémoires et les témoignages apportés par les témoins et par d'autres personnes.

Le Comité se sent également très redevable envers son personnel, dirigé avec compétence par notre Directeur des études, M. James Gillies, doyen de l'École d'administration de l'Université York. Les membres du personnel comprenaient M. D. L. McQueen, professeur d'économie politique au Glendon College, M. E. J. Brower, de la Bibliothèque du Parlement, le Commodore de l'air L. J. Birchall, M. G. Lemire, secrétaire du Comité et le Commandant A. B. German, administrateur du Comité, assisté de M<sup>me</sup> E. Babbie, M<sup>lle</sup> H. Baker, M<sup>lle</sup> J. Fairley, M<sup>lle</sup> J. Hampton, M<sup>me</sup> E. Periard, M<sup>me</sup> E. Robertson et M<sup>me</sup> J. Walenstein. Tous ont su résoudre avec patience, compétence et élégance les nombreux problèmes administratifs et techniques complexes auxquels ils ont dû faire face.

OTTAWA, novembre 1971







---

## CHAPITRE I

---

### L'ÉCONOMIE CANADIENNE

Seul l'homme peut exercer le pouvoir économique. Non seulement l'économie canadienne peut être dirigée, mais elle doit l'être car elle ne détient d'autre pouvoir pour s'orienter que ceux que nous lui conférons.

Si la possibilité d'une gestion humaine est un facteur positif, elle s'accompagne des risques d'erreur et de mauvaise appréciation inhérents à l'homme. Les hommes et leurs gouvernements ont commis et continueront de commettre des erreurs dans la gestion de l'économie, comme c'est le cas dans tout autre domaine. Notre capacité de prévoir ce qui peut, ou devrait, arriver, masque trop souvent notre capacité à dicter aux événements leur cours prévu. Nos attentes peuvent facilement être déçues si nous ne gardons pas à l'esprit la différence entre l'élégance mathématique apparente de projections économiques plus ou moins basées sur l'informatique et le processus extrêmement complexe et humain qui bâtit la réalité économique.

Nous devons décourager toute croyance dans le fait qu'il existe quelque «formule-miracle» simple pour assurer une gestion économique efficace. D'utiles innovations surviennent effectivement en théorie et en politique économique, mais même lorsqu'elles ont l'ampleur de la «révolution keynésienne», leur application dans les faits tend à être progressive et partielle, à révéler des effets secondaires indésirables et à laisser de nombreux problèmes non résolus.

Ni l'absence de solution miraculeuse, ni l'existence de l'erreur humaine ne doivent diminuer notre foi dans les pouvoirs de la gestion économique, c'est-à-dire en la capacité du gouvernement d'établir un cadre à l'intérieur duquel nous pouvons réaliser nos objectifs économiques nationaux. Après tout, l'économie canadienne est devenue 25 fois plus importante au cours

des cent dernières années et même les critiques les plus virulents ne peuvent pas nier que ce soit, dans une large mesure, le fruit d'une gestion économique dynamique et constructive.

### *Deux principes d'orientation*

En partie à la lumière des témoignages que nous avons reçus et en partie sur la base de nos propres convictions, nous avons adopté pour les fins de ce rapport, deux grandes hypothèses comme principes d'orientation de l'économie canadienne. Ces principes seront sous-jacents dans toutes nos recommandations.

#### (1) *L'économie ouverte*

Le premier principe est que l'économie canadienne est, et restera dans le futur, très perméable aux influences et aux tendances de l'économie mondiale. Dans son aspect général, cette «perméabilité» est déjà bien connue. Sa nature ramifiée n'est cependant pas toujours aussi évidente. De nos jours, les «messages» économiques, au sens le plus large du terme, sont transmis d'un pays à l'autre, par divers moyens, à une grande vitesse et, souvent, avec un impact considérable. Et, bien sûr, le Canada, voisin immédiat des États-Unis, est situé à l'extrémité nord d'un secteur particulièrement sensible et dense de l'ensemble du réseau de transmission.

Il ne s'agit pas d'une simple question de commerce ; ni d'une simple question de commerce à laquelle s'ajouteraient des «ordres» de société-mère à filiale et d'autres messages économiques circulant à l'intérieur des structures de sociétés et de syndicats multinationaux dont le siège est aux États-Unis. On doit y inclure des mouvements de capitaux, tels que des obligations et des prêts bancaires, dans les deux sens, qui n'ont aucun lien direct avec la propriété et le contrôle, ainsi que de nombreux courants d'information générale économique, commerciale et financière dont l'influence est très grande. Ces courants, dont un canal est par exemple la lecture généralisée de publications américaines ayant trait aux affaires par des Canadiens, ne doivent jamais être ignorés, car ils constituent l'une des principales voies par lesquelles des attentes inflationnistes et autres attitudes psychologiques très importantes pour la performance subséquente de l'économie canadienne sont transmises au Canada.

Nous prévoyons que, bien que certains aspects particuliers de la perméabilité de l'économie canadienne subiront quelques changements (par exemple, du fait de l'évolution des politiques gouvernementales relatives à la propriété étrangère), cette perméabilité restera—et en fait, doit rester—dans son ensemble un des fondements de la vie canadienne. Mais ceci ne nous amène pas—et nous insistons sur ce point—à adopter une attitude désespérée et paralysée quant aux possibilités d'établir au Canada des politiques nationales de stabilisation économique. Il nous semble que, dans le passé, les



politiques de stabilisation économique ont parfois été trop ambitieuses—par exemple, on leur a quelquefois assigné une tâche qui revenait en fait à combattre l'inflation américaine à partir du Canada. En d'autres occasions toutefois, la politique canadienne n'a pas été suffisamment ferme et indépendante.

## (2) *L'économie de marché*

La seconde hypothèse que nous avons adoptée comme principe d'orientation est que l'économie canadienne devrait rester essentiellement une économie de marché, dans laquelle le gouvernement est responsable d'un certain nombre de fonctions économiques très importantes qu'il est seul en mesure d'assumer, mais où la majeure partie des activités de production et de distribution est assurée par des entreprises privées guidées par la demande des consommateurs et la recherche du profit.

Nous avons élaboré nos recommandations pour un tel système économique, d'abord parce que nous pensons qu'il est le mieux compatible avec une liberté économique et politique maximale, ensuite parce que nous estimons qu'il est le plus susceptible de permettre, dans le contexte canadien, d'atteindre dans une large mesure les grands objectifs économiques et sociaux exposés dans le chapitre suivant de ce rapport.

Les principes que nous avons adoptés laissent une large place pour l'action nécessaire du gouvernement, qui doit définir le cadre et les conditions dans lesquelles la prise des décisions privées et individuelles est possible ainsi que fournir une série de biens et de services «publics» dont la nature même requiert la responsabilité gouvernementale. Le rôle conféré à l'État dans la gestion de l'économie n'est ni négatif, ni neutre. Il s'agit plutôt d'une conception très positive selon laquelle le gouvernement doit assurer la répartition globale des ressources économiques du pays conformément aux objectifs nationaux approuvés et utiliser activement ses divers instruments de politiques pour traduire ces objectifs dans la réalité.

### *Le secteur public et la stabilisation*

On doit constamment veiller à ce que le gouvernement limite la compétence administrative et les autres ressources dont il dispose aux choses qui sont réellement de son ressort et à ce que le secteur public ne connaisse aucune extension dans des champs d'activité que l'entreprise privée pourrait gérer de manière plus satisfaisante.

Cependant, il nous paraît avisé de considérer comme l'a fait le Dr Beryl Sprinkel lorsqu'il a témoigné devant nous, la dimension du secteur public de l'économie comme un problème distinct et important en soi qui mérite une attention continue, et ce, que l'inflation soit ou non un des grands problèmes du moment. Ceux qui, par souci de limiter une croissance excessive du secteur public, insistent sur le fait que le contrôle de l'inflation



est le meilleur moyen dont on dispose pour combattre l'augmentation des dépenses publiques, n'ont en main que des arguments très faibles lorsque l'ensemble de l'économie est manifestement stagnant et exige d'être stimulé. Ils ne devraient pas se sentir dans une position délicate ou être tentés de menacer d'une inflation future plus élevée que la réalité ne l'indique. Un contrôle approprié de l'ampleur du secteur public est un sujet valide et respectable, qui peut être débattu en public en tout temps. En fait, étant donné le temps souvent prolongé que nécessitent les programmes gouvernementaux importants et complexes pour être édifiés, substantiellement modifiés ou terminés, seule une approche permanente, indépendante dans une large mesure du climat économique immédiat, peut vraisemblablement s'avérer efficace en pratique.

Les programmes de dépenses publiques devraient donc être constamment remis en question, indépendamment de l'établissement général des politiques de stabilisation. Ils devraient comporter les meilleurs systèmes possibles d'évaluation et d'information quant à leur déroulement et, dès que l'on constaterait qu'ils ne sont pas en mesure de réaliser efficacement les objectifs que le Parlement leur a assignés, ils devraient être modifiés ou abandonnés. Qui plus est, on devrait continuellement rechercher les activités gouvernementales prêtes à être transférées au secteur privé et on devrait admettre comme un principe respecté qu'il n'est jamais sain pour le gouvernement d'assurer des fonctions économiques dont d'autres pourraient se charger de manière plus satisfaisante. Un gouvernement moderne a bien assez d'ouvrage avec ce qu'il peut bien faire; il ne devrait, à aucun stade du cycle économique, gaspiller les recettes fiscales et les ressources de la nation à des activités non essentielles.

Nous ne rejeterions pas certaines variations délibérées des dépenses publiques effectuées dans l'intérêt de la stabilisation économique, notamment quand les changements dans les programmes de dépenses concernés sont sujets à des décalages de temps comparativement courts et sont peut-être aussi très pertinents à des poches régionales ou sectorielles particulières de chômage ou d'inflation. En général, les modifications de grands programmes de dépenses sont cependant l'un des instruments de stabilisation les moins souples dont dispose le gouvernement, et ceci est une raison de plus pour envisager la stabilisation économique et le contrôle de la dimension du secteur public comme deux problèmes distincts à bien des égards. En cas d'incompatibilité—si, par exemple, le gouvernement décide de mettre fin à un programme de dépenses important mais superflu alors qu'il s'efforce dans le même temps de stimuler l'économie—on peut habituellement trouver des moyens, comme les modifications fiscales, pour résoudre ces difficultés.

#### *Économie ou sociologie*

Certains des témoins que nous avons entendus ont suggéré que les problèmes économiques actuels du Canada traduisent en partie l'apparition

de forces nouvelles et fondamentales dans le fonctionnement de notre société. Selon eux, ces problèmes peuvent sembler d'ordre économique, mais en réalité leur nature est plutôt sociologique et jusqu'ici mal comprise. Lorsque nous nous sommes efforcés de découvrir l'importance des changements sociaux influant sur l'économie et leur impact éventuel sur les problèmes de stabilisation économique, nous n'avons pas connu grand succès. De plus, certains témoins, comme le professeur Harry Johnson ont proposé d'autres explications très convaincantes de nos difficultés récentes, explications qui étaient largement basées sur une analyse économique relativement conventionnelle.

Il est évident que, dans une certaine mesure, de nouvelles forces sont apparues dans le fonctionnement de notre société. Et le développement d'instruments nouveaux et vraiment utiles de politique économique est une activité nécessaire et souhaitable. Mais, à notre avis, le temps n'est pas venu de remiser notre arsenal de politiques actuel en faveur d'un autre entièrement nouveau. Nous devrions plutôt consacrer nos efforts à apprendre comment mieux utiliser les instruments existants, et une partie substantielle de ce rapport s'efforce de voir comment cela pourrait être fait.

### *Conclusions et recommandations (I)*

1. Même si l'économie canadienne est très perméable aux influences de l'économie mondiale, une gestion avisée de politiques nationales de stabilisation économique reste largement possible au Canada.
2. Il n'existe pas de solution simple au problème de la gestion de l'économie, mais le gouvernement détient des instruments de politique puissants pour stabiliser la croissance économique, et d'importantes améliorations peuvent être obtenues par l'utilisation de ces instruments.
3. Bien que le gouvernement doive assumer un rôle majeur dans la gestion de l'économie, l'essentiel des activités de production et de distribution devrait être assuré par des entreprises privées sur les bases de marchés aussi libres et concurrentiels que possible, de la réponse à la demande des consommateurs et de la recherche du profit.
4. La limitation de l'expansion du secteur public de l'économie devrait être considérée comme un problème important en soi, distinct de celui de la stabilisation économique.
5. Quoique de nouveaux éléments soient manifestement apparus dans le fonctionnement de notre société, les grands problèmes de stabilisation économique restent de nature économique. Ils ne résultent apparemment pas de changements sociologiques majeurs qui exigeraient des instruments de politique entièrement nouveaux.



The first part of the paper is devoted to a discussion of the general theory of the
 subject. It is shown that the theory is based on the principle of least action,
 and that the equations of motion can be derived from this principle. The
 second part of the paper is devoted to a discussion of the special case of
 a particle moving in a potential field. It is shown that the equations of
 motion can be written in a form which is identical with the equations of
 motion of a harmonic oscillator. The third part of the paper is devoted to
 a discussion of the case of a particle moving in a magnetic field. It is
 shown that the equations of motion can be written in a form which is
 identical with the equations of motion of a harmonic oscillator. The
 fourth part of the paper is devoted to a discussion of the case of a
 particle moving in a magnetic field and a potential field. It is shown
 that the equations of motion can be written in a form which is identical
 with the equations of motion of a harmonic oscillator.

The fifth part of the paper is devoted to a discussion of the case of a
 particle moving in a magnetic field and a potential field. It is shown
 that the equations of motion can be written in a form which is identical
 with the equations of motion of a harmonic oscillator. The sixth part of
 the paper is devoted to a discussion of the case of a particle moving in
 a magnetic field and a potential field. It is shown that the equations of
 motion can be written in a form which is identical with the equations of
 motion of a harmonic oscillator. The seventh part of the paper is devoted
 to a discussion of the case of a particle moving in a magnetic field and
 a potential field. It is shown that the equations of motion can be written
 in a form which is identical with the equations of motion of a harmonic
 oscillator. The eighth part of the paper is devoted to a discussion of the
 case of a particle moving in a magnetic field and a potential field. It is
 shown that the equations of motion can be written in a form which is
 identical with the equations of motion of a harmonic oscillator. The
 ninth part of the paper is devoted to a discussion of the case of a
 particle moving in a magnetic field and a potential field. It is shown
 that the equations of motion can be written in a form which is identical
 with the equations of motion of a harmonic oscillator. The tenth part of
 the paper is devoted to a discussion of the case of a particle moving in
 a magnetic field and a potential field. It is shown that the equations of
 motion can be written in a form which is identical with the equations of
 motion of a harmonic oscillator.



---

## CHAPITRE II

---

### LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Dans le chapitre précédent, nous avons décrit l'économie canadienne comme une économie dans laquelle l'entreprise privée et les prises de décision du secteur privé continueraient à prédominer, mais où le gouvernement acceptait une responsabilité majeure pour la gestion d'ensemble de l'économie.

Dans de nombreux champs d'activité humaine, les techniques modernes de la gestion exigent de plus en plus une définition assez explicite des objectifs de l'organisme à gérer. Ceci n'est pas toujours facile; les pièges ne manquent pas. Les illusions nées d'une précision fallacieuse, ou la mise de côté de facteurs vitaux parce qu'ils ne sont pas immédiatement mesurables, peuvent conduire à des résultats très décevants. Mais il en va de même des ajustements à court terme et de la gestion par intuition. L'établissement d'objectifs nationaux auxquels nous pouvons tous répondre—dans le secteur public et dans le secteur privé—est essentiel pour gérer fructueusement le type de système économique que nous avons décrit.

#### *Une économie en expansion*

Il y a environ dix ans, l'objectif de croissance économique a connu une très grande faveur dans le public. Aujourd'hui, il est beaucoup plus discuté. Nous voyons dans la croissance d'abord une question d'offre—un accroissement de la capacité de production résultant d'augmentations des quantités de travail, de capital, de connaissance et d'autres facteurs de production dans l'économie, d'améliorations de la qualité de ces facteurs ainsi que de l'efficacité avec laquelle ils sont combinés. Nous ne faisons toutefois pas nôtre la croyance simpliste selon laquelle toute augmentation considérable de la capacité de production et de la production qui en résulte est nécessairement bénéfique. En d'autres termes, nous ne plaçons pas le PNB

sur un piédestal et nous ne recommandons pas aux Canadiens de consacrer toutes les ressources disponibles à la hausse de cette statistique particulière, sous le supposé prétexte que la pure abondance de production satisfera chacun de nos besoins. Nous sommes conscients du fait qu'une trop grande importance attachée à la croissance peut s'autodétruire par ses conséquences sur la stabilité économique et qu'une proportion considérable des composantes d'un PNB en hausse peut signifier une dégradation de l'environnement, à laquelle s'ajoutent nos efforts coûteux pour nous protéger de ladite dégradation.

Il est devenu plus évident qu'auparavant que la croissance des économies industrielles modernes soulève des questions complexes et urgentes. Mais répondre à ces questions en renonçant au tout et en s'efforçant de stopper la croissance ne semble pas une solution sérieuse ni pratique. La croissance nulle est un concept utile en ce qu'il force les gens à penser à des questions aussi indubitablement vitales que l'explosion de la population mondiale, les réserves finalement limitées de carburants minéraux et d'autres ressources naturelles, l'écologie, l'équilibre de la nature, la détérioration de l'environnement et la difficulté de plus en plus prononcée de vivre dans les grandes villes. Mais en tant que remède pratique, c'est assurément un concept inacceptable, au moins parce que toute action efficace sur les problèmes mentionnés semble requérir dans chaque cas des applications accrues de la bienfaitante technologie et d'autres types de ressources—toutes étant bien entendu dispendieuses et par conséquent plus susceptibles d'être mises en place dans une économie où la production totale et le revenu s'élèvent rapidement. Il existe aussi d'autres raisons très valables pour lesquelles l'économie canadienne doit croître. Sans tenir compte de l'évolution démographique à venir, la structure de notre population comporte d'ores et déjà l'assurance d'une augmentation massive de la main-d'œuvre au cours des prochaines années. En dépit de tous les changements qui ont pu se produire dans l'éthique du travail, il est absolument certain qu'un nombre de Canadiens, supérieur à tout ce qu'on a connu auparavant, chercheront du travail, ainsi que les outils et les autres capitaux qui leur permettront de travailler. Sur ce front, comme sur d'autres également importants, on peut prévoir des accroissements rapides de la demande qui forceront l'économie canadienne à s'adapter pour pouvoir y répondre. Si elle ne le fait pas, on risque d'observer alors de graves troubles sociaux, y compris le risque d'un recours plus grand à des méthodes autoritaires pour répartir une production inadéquate.

Notre attitude quant à la croissance économique est donc intermédiaire: nous ne favorisons pas n'importe quelle croissance mais nous favorisons, sans aucun doute, la croissance qui permettra d'atteindre de la manière la plus efficace les différents objectifs de notre société.



*Objectifs de comportement et objectifs d'exécution*

Pour l'étude des objectifs, il est utile de distinguer entre les objectifs de *comportement* et les objectifs d'*exécution*. Les cinq objectifs de comportement économique plus ou moins implicites dans la loi créant le Conseil économique, et que le Conseil a par la suite élaboré en diverses occasions, sont maintenant bien connus. Ce sont :

- croissance économique rapide et soutenue;
- niveau d'emploi élevé;
- stabilité raisonnable des prix;
- un équilibre viable de la balance des paiements; et
- une répartition équitable des reevnus croissants.

Nous souscrivons à ces objectifs, dont nous avons tenu compte dans la préparation de ce rapport. Cependant, aucun d'entre eux ne doit être considéré comme une fin en soi. Leur véritable rôle est de faciliter—de rendre possible—la réalisation d'objectifs d'exécution beaucoup plus profonds, dont la nature générale est suggérée par le passage suivant du 6<sup>e</sup> *Exposé annuel* du Conseil économique :

«Ce cadre doit comprendre non seulement les objectifs de *comportement* économique dont nous venons de parler, mais aussi ce que l'on pourrait appeler des objectifs d'*exécution*, c'est-à-dire des objectifs portant sur la façon dont nos ressources croissantes doivent être utilisées. Ces objectifs, dont plusieurs se rattachent aux objectifs de comportement, embrassent de nombreux secteurs: le relèvement du niveau d'instruction, l'amélioration des conditions de logement, l'élimination de la pauvreté, des progrès dans le domaine de la santé, le maintien de la sécurité nationale, une augmentation de l'aide internationale, l'amélioration générale des conditions d'existence, l'élargissement de la gamme des choix offerts au consommateur et l'amélioration de la qualité de la vie dans notre société profondément transformée et de plus en plus urbanisée. La liste pourrait comprendre aussi des objectifs encore plus larges dans les domaines social, culturel et politique.»

«Le Conseil ne cache pas la difficulté de dénombrer ces objectifs et d'établir entre eux un ordre de priorité. Cependant, des priorités seront établies de toute façon. La question qui se pose est de savoir si elles le seront d'une manière éclairée, systématique et prévoyante ou bien sans plan d'ensemble et, souvent, sans souci de l'avenir et d'une façon qui conduira à un gaspillage de ressources.»

*L'établissement des objectifs d'exécution*

Le soin de définir les priorités et les objectifs nationaux du Canada ne devrait être laissé à aucun groupe particulier, fût-il un Cabinet, une assemblée législative ou un organisme privé.

Le processus d'établissement des objectifs nationaux devrait avoir une base étendue et nos institutions politiques, en particulier, doivent être conçues pour fournir aux citoyens l'occasion de contribuer à la création d'un consensus national sur les orientations de base de la société et la répartition de ses ressources. A cette fin, l'information est indispensable. Nous devons connaître approximativement le total des ressources dont nous disposons; quel accroissement des ressources peut être obtenu en en con-

sacrant un certain pourcentage à la croissance elle-même; et combien de nos ressources sont nécessaires pour atteindre des objectifs importants. Sans cette sorte d'information, tout processus d'élaboration d'objectifs nationaux perd une grande partie de sa signification.

Pour ne donner qu'un exemple, la protection de l'environnement est un objectif auquel pratiquement tout le monde adhère. Nous savons que la détérioration de l'environnement nous impose des coûts, économiques et autres, considérables. Mais nous savons également qu'une réduction substantielle de cette détérioration implique des coûts. Même si un environnement de meilleure qualité que celui que nous possédons aujourd'hui pouvait nous procurer un mieux-être collectif, il existe un point au-delà duquel les améliorations de l'environnement deviennent progressivement de plus en plus des questions de degrés dans la grande échelle des priorités. Ainsi, si certains éléments de la lutte contre la pollution s'imposent d'eux-mêmes à notre société, d'autres doivent être soigneusement évalués, en comparant leurs coûts aux bénéfices escomptés et en envisageant d'autres utilisations possibles des ressources en vue d'autres objectifs tels que l'élimination de la pauvreté. Cependant, que cela soit fait dans le cadre d'une planification directe par le gouvernement ou selon des systèmes moins directs tenant compte dans une plus large mesure du mécanisme des prix, l'utilité d'une meilleure information relative à l'environnement est manifeste. Elle sera d'un grand intérêt pour le consommateur et le contribuable moyen pour au moins une raison, à savoir que c'est lui qui finalement paiera — directement ou indirectement — la plus grande partie des coûts, même s'il peut jouir d'un environnement moins pollué.

### *L'investissement*

Une information de qualité est également primordiale dans un autre domaine où les choix sociaux sont difficiles : la détermination des proportions dans lesquelles l'ensemble des ressources sera consacré à la consommation courante et à l'investissement. Ceci implique littéralement la comparaison des intérêts présents et futurs, car le taux d'investissement dans la période actuelle influe considérablement sur le taux de la croissance économique dans le futur, quoi qu'il soit loin d'être le seul facteur. On peut dire cela non seulement de l'investissement en usines, routes et autres installations physiques, mais également de l'éducation et de la formation, c'est-à-dire de l'investissement dans la compétence, la connaissance et les autres formes de «capital humain». De meilleures informations et analyses concernant cette sorte d'investissement sont particulièrement nécessaires.

Le Conseil économique a assumé une tâche vraiment précieuse en produisant plus d'information destinées à être utilisées dans le processus socio-politique complexe de détermination des priorités et des objectifs à long terme du Canada. Le futur rôle que nous proposerons plus loin pour le Conseil accorde une importance considérable à cet aspect de sa fonction.



On peut voir que nous accordons une grande importance aux questions d'objectifs et de priorités. Ils sont le noyau du processus politique. Nos besoins et désirs au niveau national, même ceux qui sont approuvés, excèdent vraisemblablement les ressources et les capacités dont nous disposons. Si nous n'établissons pas des priorités pour notre propre usage, nous courons le danger soit de tromper ou de décevoir le public en lui laissant croire que nous sommes sur le point de réaliser certaines choses alors que ce n'est pas le cas, soit d'essayer, en tant que société, d'en faire trop à la fois, utilisant alors une trop grande proportion de nos ressources, avec des conséquences sérieuses et inévitables pour notre bien-être économique.

Le processus d'établissement des objectifs nationaux est permanent. Les attitudes et les préférences du public évoluent, et le consensus réalisé demain n'aura peut-être rien de commun avec celui d'aujourd'hui. Par exemple, les désirs et les besoins d'une génération élevée en temps de crise sont vraisemblablement tout à fait différents de ceux d'une génération qui a évolué dans l'abondance générale, au Canada, pendant la période d'après-guerre. En l'absence d'un effort permanent et consciencieux visant à suivre le cheminement de la volonté du public, nous nous retrouverons en train de consacrer les ressources actuelles à la réalisation des objectifs d'hier.

### *Conclusions et recommandations (II)*

- 1. Bien que nous n'endossions pas le concept selon lequel «la croissance pour la croissance» est nécessairement bonne, nous favorisons la croissance économique qui réalisera le plus efficacement les objectifs de notre société et utilisera notre main-d'œuvre dont l'augmentation est extrêmement rapide.**
- 2. Nous adoptons les objectifs de comportement suivants : croissance rapide et soutenue ; emploi élevé ; stabilité raisonnable des prix ; une balance des paiements viable ; et une répartition équitable des revenus croissants, non comme des fins en elles-mêmes mais en tant que moyens de réaliser les objectifs d'exécution à long terme de l'humanité, tels que l'élimination de la pauvreté, l'amélioration de la santé, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie urbaine.**
- 3. La société doit définir les objectifs d'exécution qu'elle désire atteindre en fonction des ressources disponibles ou bien elle court le risque de trop utiliser ses ressources, avec de graves conséquences sur la stabilité de l'économie. A cette fin, le public doit connaître toute l'étendue de nos ressources disponibles ; la proportion de nos ressources qui devrait être consacrée à la consommation courante et à l'investissement ; et l'ampleur de nos ressources requises pour réaliser les grands objectifs de réalisation.**

Le rôle de l'Etat est de garantir la stabilité économique et sociale. Il doit intervenir pour corriger les défaillances du marché et assurer le bien-être de la population. Les politiques de stabilisation visent à réduire l'inflation et à maintenir l'équilibre des comptes extérieurs. Les politiques de développement visent à promouvoir la croissance économique et à améliorer les conditions de vie des citoyens. L'Etat doit également veiller à la redistribution des richesses et à la protection des droits sociaux.

**Conclusion et recommandations**

Il est essentiel de maintenir une politique économique cohérente et équilibrée. Les autorités doivent continuer à renforcer les institutions et à promouvoir la transparence. Les réformes structurelles doivent être poursuivies pour améliorer la compétitivité de l'économie. Une attention particulière doit être accordée à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'investissement étranger.

Les défis économiques sont nombreux et complexes. Il est nécessaire de développer des stratégies adaptées à la situation nationale. La coopération internationale est essentielle pour attirer des capitaux et des technologies. Les politiques de stabilisation doivent être renforcées pour garantir la confiance des investisseurs et des citoyens. Les réformes doivent être mises en œuvre de manière progressive et contrôlée.

La croissance économique est le moteur principal du développement. Elle permet d'améliorer les conditions de vie et de réduire la pauvreté. Les politiques de développement doivent viser à créer des emplois et à promouvoir l'innovation. Les infrastructures doivent être développées pour faciliter le commerce et l'industrie. Les investissements dans l'éducation et la santé sont essentiels pour former une main-d'œuvre qualifiée.

En conclusion, la politique économique doit être basée sur des principes de stabilité, de croissance et de justice sociale. Les autorités doivent agir de manière proactive pour relever les défis économiques et assurer un avenir prospère pour tous. Les réformes doivent être soutenues par une solide base institutionnelle et une coopération internationale efficace.



---

## CHAPITRE III

---

### LES LEVIERS MONÉTAIRES ET FISCAUX

De quels instruments de politiques dispose un gouvernement quand il s'efforce de maintenir la stabilité économique d'un pays ? La réponse littérale à cette question est qu'il existe des centaines, voire des milliers d'instruments. Pratiquement, chaque acte du gouvernement influe de quelque manière sur l'économie.

Par exemple, lorsque le gouvernement augmente le total de ses achats de biens et de services, le montant éventuel de biens et de services que peuvent utiliser en concurrence les consommateurs privés se trouve diminué. Si l'ensemble de l'économie est à ce moment-là en stagnation, il se peut que la principale conséquence soit un accroissement de l'emploi des ressources humaines et autres ; mais, si l'économie est en période d'expansion et donc dans un état de tension, cela peut se traduire pour l'essentiel par une poussée inflationniste vers les ressources et une surenchère des salaires et des prix.

Là ne s'arrête cependant pas l'influence du gouvernement sur la stabilité économique ; on doit prendre en considération la question primordiale de la politique monétaire, ainsi que l'aspect recettes des comptes publics — c'est-à-dire la collecte de fonds au moyen de l'imposition et de l'emprunt, avec tout ce que cela peut signifier pour le comportement économique d'innombrables contribuables et prêteurs. On doit aussi tenir compte des conséquences des activités du gouvernement lui-même en tant que prêteurs, et de « l'imposition négative » sous forme d'allocations familiales et d'autres dépenses de transfert par lesquelles le gouvernement, ayant recueilli des fonds de certains groupes de personnes, les redistribue à d'autres dont les types de dépenses sont quelque peu différents.

Le fait est lorsqu'un gouvernement accepte une responsabilité quant à la stabilisation de l'économie, la gamme complète de ses politiques et de ses programmes devient, au moins dans une certaine mesure, pertinente à cette fin. Les programmes adoptés dans des buts tout à fait différents doivent également être analysés sous l'angle de la stabilisation, en particulier s'ils ont de nombreuses ramifications et affectent la situation économique d'un grand nombre de Canadiens. Certaines de leurs conséquences sur la structure plus détaillée de l'économie canadienne, et même certains de leurs effets psychologiques, peuvent également revêtir une certaine importance eu égard à la stabilité économique.

Des diverses opinions et recherches qui nous ont été présentées lors des audiences se dégage cependant une quasi-unanimité quant au fait que les trois «grands leviers» que sont les politiques monétaire, fiscale et des changes restent fondamentaux et indispensables pour la stabilisation d'une économie comme celle du Canada. Il y a eu des conflits notables quant à savoir laquelle des trois politiques est la plus importante, comment chacune fonctionne et quelles sont leurs relations mutuelles. Mais le principe selon lequel si les trois ne sont pas très bien utilisées, avec un degré raisonnable de coordination, il n'existe pas d'autre moyen miraculeux de maintenir l'économie sur une voie stable voisine de son taux de croissance, gagnerait certainement une large approbation parmi nos témoins.

## LA POLITIQUE MONÉTAIRE

### *Le processus d'application de la politique monétaire*

Bien que soumise à d'importantes limites pratiques spécialement dans le cas d'une économie ouverte comme celle du Canada, la politique monétaire est néanmoins le moyen probablement le plus puissant d'influencer la dépense totale et le niveau de l'activité économique au Canada. Elle est appliquée par la Banque du Canada, le gouvernement fédéral restant de certaines manières totalement indépendant de la prise des décisions au jour le jour de la Banque, mais acceptant finalement la responsabilité ultime de la politique d'ensemble adoptée.

La politique monétaire est possible parce que la Banque du Canada est en mesure de contrôler par divers moyens (pour l'essentiel l'achat et la vente de titres gouvernementaux) la croissance de la totalité de l'actif et du passif des banques à charte. Ceci lui confère le contrôle effectif de l'expansion de la masse monétaire dont on considère souvent au Canada, bien que d'autres définitions soient également utilisées, qu'elle inclut la monnaie et les dépôts dans les banques à charte.

L'exercice de la politique monétaire par la Banque peut bien entendu avoir des conséquences notables sur les marchés financiers — par exemple, des effets sur les taux d'intérêt sur les prix des actions, des obligations et des hypothèques, ainsi que sur le coût et la disponibilité du crédit aux



diverses catégories d'emprunteurs. Les conséquences les plus fondamentales se produisent cependant en dehors des marchés financiers, dans le monde «réel» — c'est-à-dire dans le monde du revenu, de l'épargne et de la dépense, ainsi que de la demande effective totale des Canadiens pour les biens et les services. Un resserrement de la politique monétaire tend à ralentir la croissance de la demande totale ; un relâchement tend à l'accélérer. Dans la mesure où les effets initiaux sur la demande sont amplifiés par le jeu des «multiplicateurs» et des «accélérateurs», c'est par cet instrument que se vérifie le mieux la règle selon laquelle un changement de dépenses en entraîne d'autres.

### *Le défi des théories monétaires*

Sur ces points, la plupart des économistes semblent être d'accord aujourd'hui. Mais il existe un conflit animé quant à la manière dont les changements de la politique monétaire devraient être identifiés et mesurés ; quant à l'ampleur, aux caractéristiques et à la place dans le temps des conséquences de ces changements ; et quant aux interrelations entre les effets «financiers» et «réels». Nous devons prendre soin de ne pas exagérer l'importance pratique de ce conflit. Il est quelque peu rassurant de constater que les politiques prescrites dans la réalité par les écoles de pensée opposées ne vont pas automatiquement dans des directions opposées. Lorsque des changements vraiment importants dans les conditions économiques générales sont signalés, les protagonistes de toutes écoles s'accordent souvent, et de manière significative, sur l'orientation à donner à la politique monétaire.

Le débat peut donc sembler quelque peu théorique ou, au moins, conceptuel. Pourtant, même cet aspect est important en pratique, car l'approche d'un responsable relativement au fonctionnement d'un processus aussi complexe que la politique monétaire peut entraîner une grande différence eu égard à certaines de ses décisions. Cela peut affecter la nature des indicateurs qu'il étudiera pour guider son action, le degré et la promptitude de cette action, et l'évaluation a posteriori — et les enseignements qu'il retire — des conséquences de ladite action.

Ayant été préalablement prévenus de l'importance de cette controverse, nous avons délibérément choisi nos témoins parmi les deux écoles adverses. Deux de ces témoins en particulier ont exprimé des positions opposées assez bien définies quant à l'aspect des «politiques» dans leur conflit. Le lecteur doit comprendre que la confrontation fictive qui suit est aussi simpliste et potentiellement trompeuse que les juxtapositions dramatiques de coupures de films que l'on utilise dans certains programmes de nouvelles à la télévision. Compte tenu de cet important avertissement, les extraits suivants de mémoires et de témoignages sont susceptibles de jeter une grande lumière sur le conflit.

D'abord, pour ce que les membres de l'école «monétariste» considéreraient comme une vue conventionnelle ou de «l'establishment», le Gouverneur de la Banque du Canada, M. Rasminsky:

«La politique monétaire influe sur le volume global de la dépense, par ses effets sur la conjoncture du crédit—c'est-à-dire sur la disponibilité et le loyer de l'argent qui, à leur tour, affectent les incitations à dépenser et peuvent aussi affecter de façon marquée les mouvements de capitaux à destination ou en provenance du Canada, certains de ces capitaux étant particulièrement sensibles à l'évolution des taux d'intérêt.»

«... nous n'avons pas été capables de découvrir, ni par la recherche ni par l'expérience, une relation constante et mesurable entre l'approvisionnement en devises, de quelque façon qu'on la définisse, et l'activité économique du Canada. Je ne connais aucune Banque centrale qui fonctionne uniquement en fonction de la stabilisation du taux de croissance des approvisionnements en devises.»

Au contraire, le D<sup>r</sup> Beryl Sprinkel concevait la relation entre la politique monétaire et le niveau de la dépense globale en ces termes:

«En tant que monétariste, je suis d'avis que la demande de biens, de services et d'avoirs est déterminée avant tout par les variations antérieures de la masse monétaire.»

«Pour atteindre à une croissance stable et modérée de la masse monétaire, la banque centrale doit faire porter son effort sur le contrôle des capitaux dans leur ensemble plutôt que de se limiter à jouer sur les taux d'intérêt.

Ces derniers temps, nombre de banques centrales du monde libre ont fait porter davantage leur effort sur le contrôle des ensembles monétaires, notamment sur la masse monétaire. A mon avis, cela constitue le premier rayon d'espoir que nous ayons pour un contrôle éventuel de l'inflation que le monde entier connaît en ce moment.»

Les deux témoins étaient également en désaccord quant au degré de l'influence de la politique fiscale sur la demande globale. A cet égard, le Gouverneur Rasminsky déclara:

«L'autre grande politique susceptible d'affecter la demande est la politique fiscale, qui influe sur le niveau général de la dépense au sein de l'économie, en modifiant le volume des impôts prélevés sur le secteur privé ou l'ampleur des dépenses publiques et même, d'après une très large définition du terme, au moyen des opérations de prêt du gouvernement.»

«... la politique fiscale exerce surtout son action de façon globale, par son influence sur le niveau général de la dépense au sein de l'économie—en réalité, en injectant dans le circuit économique plus de ressources qu'elle n'en retire ou vice versa, selon le cas.»

Ce à quoi le D<sup>r</sup> Sprinkel «répondit»:

«Permettez-moi d'ajouter, toutefois, que les modifications apportées aux politiques fiscales n'exercent qu'une influence mineure sur les variations de la demande monétaire; c'est-à-dire que l'importance du déficit, dans notre pays—et j'ai constaté la même chose dans bien d'autres pays—n'est pas liée de près aux variations subséquentes des dépenses globales.»

«... ce n'est pas l'importance du déficit qui importe, mais la manière de le financer, qui, elle, est critique. Si le déficit est surtout financé par de la monnaie nouvelle et qu'il devienne de plus en plus considérable, la masse monétaire croîtra de plus en plus rapidement. S'il est au contraire financé par de nouvelles ventes d'émissions sur le secteur non bancaire de l'économie, la masse monétaire n'en sera pas accrue. Le déficit n'a donc pas une portée majeure sur les variations subséquentes des dépenses.»



Rappelons encore une fois au lecteur la nature extrêmement sélective de ces citations. Toute personne chez qui elles auraient éveillé de l'intérêt pour les opinions particulières du Gouverneur Rasminsky et du D<sup>r</sup> Sprinkel devrait donc se reporter à la version publiée complète de leurs thèses.

On voit que deux des points les plus controversés concernent la nature de la variable-clé de la politique monétaire et la façon dont fonctionne la politique fiscale. La Banque du Canada devrait-elle consacrer l'essentiel de son attention et de ses opérations aux taux de croissance de la masse monétaire, ou bien aux taux d'intérêt, à la disponibilité des prêts et à d'autres aspects des conditions du crédit? La politique fiscale devrait-elle être appliquée—certainement pas indépendamment de la politique monétaire—mais dans une large mesure comme une importante annexe de la politique monétaire, le financement des déficits et des excédents devenant alors la variable-clé plutôt que la position déficitaire ou excédentaire elle-même? Des réponses précises à ces questions, quelles qu'elles soient, entraîneraient de fortes différences dans l'application des politiques de stabilisation économique au Canada.

Nous avouons avoir été très impressionnés par la conviction avec laquelle les monétaristes défendent leurs vues, par la portée évidente de leurs recherches empiriques, par la quantité de preuves qu'ils ont relevées dans les expériences passées indiquant, dans de nombreux pays et à des périodes très différentes, une forte corrélation entre les vagues d'inflation et les expansions majeures de la masse monétaire par les pouvoirs prophétiques qu'ils attribuent à certains de leurs modèles économétriques et par leur influence incontestable sur l'ensemble des économistes et sur la psychologie des marchés financiers.

Pourtant, le rang adverse, l'école de «l'establishment», avance également des arguments impressionnants : contre-attaques théoriques, interprétation différente des expériences passées, modèles économétriques tels que celui présenté par le Professeur T. A. Wilson et son équipe, qui comporte une conception relativement conventionnelle du fonctionnement de la politique fiscale et d'autres modèles où les variations du taux d'intérêt ont une influence substantielle—quoique décalée dans le temps—sur la demande globale.

Il semble que le plus sage soit de considérer cette controverse comme un problème en cours, non encore résolu. La position des «monétaristes» paraît très forte à bien des égards mais, au stade actuel, elle ne l'emporte pas de manière décisive. De nombreux économistes extrêmement compétents, mondialement réputés et très expérimentés ne l'admettent pas encore. Par exemple, le D<sup>r</sup> Arthur Okun a fait le commentaire suivant :

«La politique monétaire devrait être guidée par des jugements relatifs au volume de la monnaie et aux taux d'intérêt. Ceux qui élaborent la politique monétaire ont besoin d'une large gamme d'indicateurs concernant l'évolution du crédit afin d'effectuer les meilleures appréciations possibles. Aucune balise solitaire ne saurait les guider correctement.»

Certains de ces économistes sont cependant convaincus que les banques centrales devraient, dans l'élaboration de leur politique, accorder une plus grande importance relative au comportement de la masse monétaire et au maintien d'une plus grande stabilité de la croissance de cet agrégat. Nous recommandons cette attitude à la Banque du Canada.

Dans les chapitres suivants, nous serons nécessairement amenés à parler plus longuement du monétarisme et de l'exécution de la politique monétaire canadienne. Nous reverrons, entre autres choses, l'idée de règles relatives à la masse monétaire, que certains monétaristes ont proposées comme base d'orientation pour les banques centrales. Nous étudierons les objectifs fondamentaux qui animent les partisans de ces règles, et comment ils pourraient être poursuivis par d'autres moyens mieux adaptés aux conditions canadiennes.

Nous étudierons également, dans le chapitre suivant, la grande importance de la politique monétaire pour les problèmes extérieurs ainsi que son rapport avec le taux de change.

Pour le moment, nous nous limiterons à observer que, en revoyant avec nos témoins la politique monétaire du Canada au cours de l'après-guerre et en remarquant les revirements parfois aigus de son orientation dans des intervalles assez brefs, nous sommes conduits à nous demander si les responsables de ces politiques n'ont pas eu tendance à réagir trop vivement à des indicateurs à court terme et n'ont pas quelque peu perdu leur temps à essayer de mettre la machine au point avec un instrument émoussé. Si l'on étudie les rapports annuels rédigés a posteriori par la Banque du Canada, on constate assurément l'importance accordée à la manière dont la politique a été utilisée pour répondre à diverses situations alors que la question de l'établissement d'un objectif à moyen terme eu égard à l'utilisation du levier monétaire reste relativement mineure. Nous ne suggérons pas qu'un grand nombre des événements auxquels répondait la politique monétaire — par exemple, la crise des changes de 1968 — n'étaient pas de véritables cas d'urgence. Mais, au moins sur la base de l'expérience, nous nous demandons si on a suffisamment mis l'accent sur le développement et le maintien d'une stratégie à plus long terme.

## LA POLITIQUE FISCALE

La politique fiscale, appliquée de manière directe par le gouvernement fédéral et aussi, dans une certaine mesure, par les gouvernements provinciaux, constitue un autre instrument puissant pour influencer — à court et à moyen terme — la demande globale, avec des effets de multiplication et d'accélération assez similaires à ceux qu'entraîne la politique monétaire.

### *Définition de la politique fiscale*

Il existe plusieurs définitions différentes de la politique fiscale selon le degré d'activité gouvernementale qu'elle comporte. Le ministre des Finan-



ces, l'honorable E. J. Benson, remarquait dans le mémoire qu'il nous a soumis que la politique fiscale peut être exercée par le truchement de la propre demande du gouvernement pour les biens et les services, de ses politiques d'imposition et de transferts ou de ses opérations de prêt. Il limitait cependant sa définition à «l'influence globale des activités du gouvernement sur l'économie plutôt qu'à l'effet de tout programme particulier sur un segment de l'économie.»

Selon la définition du ministre, la politique fiscale n'inclut donc que les dépenses, les impôts et les prêts qui ont une influence d'ensemble sur les agrégats économiques tels que le revenu national et la dépense nationale, l'emploi et le niveau des prix. Elle exclut les aspects spéciaux de la politique d'imposition, comme ceux qui tiennent au projet actuel de réforme fiscale du gouvernement, où les fins plus limitées et plus spécifiques vers lesquelles peuvent être dirigés de nombreux programmes de dépense, et ce, même si leur importance économique peut être prouvée.

Même avec cette définition, il n'est pas nécessaire que la politique fiscale s'applique à l'ensemble de la nation. En effet, nous sommes conscients du fait que les gouvernements provinciaux, voire même municipaux, peuvent exercer certains pouvoirs dans ce domaine, mais également que le gouvernement fédéral peut, sous le couvert légitime de la politique fiscale, prendre des mesures dont le but délibéré est de modifier les différents impacts sur les diverses régions du pays.

#### *Le processus d'application de la politique fiscale*

Le fonctionnement général de la politique fiscale est assez bien connu. Par l'augmentation de ses dépenses et de ses prêts, par la diminution des taux d'imposition, ou par les deux mesures conjuguées, le gouvernement élève les besoins en ressources—les siens et ceux des autres—; en d'autres termes, il augmente la demande globale. A l'inverse, par la réduction de ses dépenses et de ses prêts, par la hausse des impôts, ou par les deux mesures conjuguées, le gouvernement peut ralentir et peut-être même annuler l'accroissement de la demande globale. A l'intérieur de ce cadre de base, il existe des choix importants quant aux méthodes utilisées, notamment l'option entre les pouvoirs de dépense et d'imposition. Les modifications directes des dépenses tendent à entraîner moins de «fuites d'épargne» et ont donc un impact plus prononcé sur l'économie; elles sont également mieux contrôlables, en ce sens que le gouvernement peut s'assurer plus facilement que des variations de dépenses atteignent une cible particulière, que celle-ci soit un groupe social, une région ou un secteur de l'industrie. Mais les baisses ou les hausses d'impôt ont également des conséquences considérables (souvent psychologiques en partie) et nous indiquerons bientôt les raisons pour lesquelles nous favorisons cet aspect de la politique fiscale.

*Influence de la politique fiscale sur la politique monétaire*

Cependant, nous devons auparavant attirer l'attention sur les liens extrêmement significatifs qui unissent les politiques monétaire et fiscale. Comme l'indique le ministre des Finances dans son mémoire, l'exercice d'une politique fiscale est, fondamentalement, un processus monétaire qui implique des transferts de soldes bancaires entre le gouvernement et le secteur privé. Ces soldes bancaires parviennent au gouvernement par la voie de l'imposition et de l'emprunt et le quittent par le truchement de la dépense et du prêt. Et la règle du jeu de la politique fiscale est de contrôler ces flux dans l'intérêt de la stabilité économique. La politique doit être financée: c'est-à-dire qu'il faut trouver les soldes bancaires requis pour couvrir les déficits du gouvernement et qu'il faut décider de l'utilisation (le cas échéant) des soldes bancaires nés des excédents du gouvernement. Le choix de la méthode de financement exerce un effet important sur l'impact final de la politique fiscale sur l'économie, et la politique monétaire se trouve concernée de très près, puisque l'un des moyens de financement possible est la création de nouveaux soldes bancaires pour le gouvernement — ou la suppression d'anciens soldes en cas d'excédent — par le biais de variations de la masse monétaire globale. Si le recours à cette méthode et à d'autres types de financement n'est pas soigneusement mis au point et coordonné par le ministère des Finances et la Banque du Canada, sous la forme d'un accord convenable sur les objectifs économiques fondamentaux, l'efficacité de l'une, ou des deux, politiques peut s'en trouver singulièrement diminuée. Une coopération étroite entre les deux organismes est donc essentielle. Sans elle, l'une des deux politiques, ou les deux, peut manquer son but, la politique fiscale perdant presque tout son impact à cause d'une gestion monétaire inappropriée, ou bien la politique monétaire étant entravée par les pressions excessives qu'entraîne le financement de la politique fiscale.

Bien que nous n'endossions pas la position monétariste qui consiste à considérer le principal impact économique de la politique fiscale comme étant en fait une partie de la politique monétaire, nous attachons une grande importance aux aspects de la politique fiscale qui concernent la politique monétaire et la gestion de la dette, ainsi qu'à la nécessité que ces deux grandes politiques soient bien coordonnées.

Comme dans le cas de la politique monétaire, il existe une importante controverse quant à la question de savoir si les responsables de la gestion fiscale devraient se soumettre à quelque règle de fonctionnement lors de l'élaboration de leurs politiques. Nous sommes dans ce cas plus favorables à une telle règle, sous la forme d'une application étendue et souple aux circonstances canadiennes du concept appelé «budget de plein emploi». Nous étudierons ceci en détail plus avant, lorsque nous traiterons des règles de politique en général.



*Variations des impôts ou variations des dépenses*

La gestion d'une politique fiscale implique des choix entre des variations, soit des dépenses et des prêts, soit des taux d'imposition. Diverses combinaisons de ces deux mesures sont également possibles. Nous avons déjà indiqué notre préférence pour les variations d'impôt. Si on peut comparer la politique fiscale à une paire de ciseaux dont une lame s'appellerait «dépenses» et l'autre «impôts», c'est à notre avis la lame «impôts» qui devrait être la plus mobile. Nous sommes de cette opinion parce que les impôts sont, de fait, plus immédiatement mobiles, en particulier si on les compare avec les programmes de dépenses lourds et complexes du gouvernement. Il se peut que ceux-ci doivent être substantiellement modifiés de temps à autre pour diverses raisons, mais on ne devrait pas les rendre confus, de manière grave et finalement vaine, à cause de révisions radicales et soudaines dans l'une ou l'autre direction.

*Variations des impôts directs ou variations des impôts indirects*

Si, à l'heure actuelle, au Canada, les débats sont centrés sur l'utilisation des réductions d'impôt comme un stimulant d'une économie stationnaire, on peut prévoir d'autres occasions où le problème sera le recours aux hausses d'impôts pour aider à contenir un «boom» de l'économie. Certains ont suggéré que les hausses d'impôts sont peut-être beaucoup moins efficaces qu'auparavant du fait de la tendance croissante de la part des contribuables de considérer les impôts comme des coûts, et de les faire supporter par d'autres — par exemple, par le biais d'augmentations de prix ou de salaires. On sait depuis longtemps que les impôts peuvent être, et sont, ainsi transférés, mais dans l'ensemble, nos témoins semblaient loin de croire que ce phénomène de transfert soit devenu assez étendu pour affecter sérieusement l'utilisation des variations d'impôts en tant qu'instrument majeur de la politique fiscale et de la stabilisation économique. Ils étaient en général de l'avis contraire.

Nous avons cependant entendu des arguments solides à l'effet que les hausses de taxes de vente et autres impôts indirects tendent à être transférées plus facilement que les augmentations d'impôts sur le revenu et autres impôts directs. Il semblerait donc que, afin de ralentir une expansion trop rapide de l'économie, les hausses d'impôts directes puissent être plus efficaces que celles d'impôts indirects, qui, même si elles dissuadent de dépenser, ont tendance à avoir des contrecoups inflationnistes plus marqués sur le niveau des prix. A l'inverse, lorsque l'objectif est de stimuler une économie en stagnation qui souffre aussi d'un reliquat de prévisions inflationnistes découlant d'une période antérieure, les diminutions d'impôts indirects peuvent donner de meilleurs résultats que les baisses d'impôts directs. On devrait tenir compte de ceci lorsque l'on procède au choix des impôts à faire varier à des fins de stabilisation. Ainsi, le professeur T. Wilson et

son équipe ont prétendu que, dans les conditions actuelles du Canada, avec un chômage et un taux d'accroissement des prix à la consommation tous deux plus élevés que les niveaux largement acceptés, la diminution des impôts indirects en vue de stimuler l'économie représente une option particulièrement attrayante. En effet, elle tendrait à annihiler les hausses de prix, et même à provoquer des baisses des prix de biens et de services non imposés, tout en contribuant en même temps à la réduction du chômage.

Finalement, au risque d'élargir la définition de la politique fiscale de M. Benson, que nous avons adoptée aux fins de ce rapport, nous voudrions souligner un important pouvoir supplémentaire de la politique fiscale, dont la politique monétaire est dépourvue. Cette fonction a été parfaitement exposée par le D<sup>r</sup> Sprinkel dans les termes suivants :

« Bien que la politique monétaire influe de façon décisive, en dernier ressort, sur la demande, elle ne joue qu'un rôle mineur pour ce qui est de déterminer la capacité de croissance réelle d'une économie. Certaines influences fondamentales, telles que les investissements de capital physique et humain, les améliorations technologiques, ainsi que les capacités innées d'un peuple pour le travail, la production et l'épargne, restent dominantes. Les politiques fiscales qui ont pour objet de stimuler la production et l'épargne ont des répercussions extrêmement bénéfiques. »

Nous recommandons très vivement ce passage au ministre des Finances.

### *Conclusions et recommandations (III)*

1. Les trois grands leviers que représentent les politiques monétaire, fiscale et des changes restent fondamentaux et indispensables pour la stabilisation de l'économie canadienne.
2. La Banque du Canada ne peut appliquer de politique monétaire sur les bases proposées par certains « monétaristes ». Elle doit tenir compte de questions très importantes comme le niveau des taux d'intérêt et de change, la liquidité et le financement de la dette du gouvernement fédéral. Cependant, elle devrait attacher plus d'importance à la régularisation de la croissance de la masse monétaire et elle devrait se garder de trop réagir à des indicateurs à court terme.
3. La coordination des politiques monétaire et fiscale, ainsi qu'une coopération étroite entre le ministère des Finances et la Banque du Canada sont essentielles au fonctionnement de ces politiques.
4. L'utilisation de la politique fiscale devrait pencher vers les ajustements d'impôts plutôt que vers les ajustements des dépenses publiques. En dépit du « transfert d'impôt » (le concept consistant à considérer les impôts comme des coûts transférables), les variations d'impôts restent un moyen très efficace de stabilisation de l'économie.



5. Afin de contenir un «boom» de l'économie, les hausses d'impôts directs (impôts sur le revenu, etc) sont plus efficaces que les augmentations d'impôts indirects (taxes de vente, etc). Mais pour stimuler une économie stationnaire qui subit encore les contrecoups des hausses de prix différées, les diminutions d'impôts indirects donnent de meilleurs résultats que les baisses d'impôts directs. On devrait tenir compte de ceci lorsque l'on décide quels impôts seront modifiés à des fins de stabilisation.

3. After the receipt of orders for the purchase of the drug, the pharmacist should check the quantity of the drug against the quantity of the order. If the quantity of the drug is less than the quantity of the order, the pharmacist should advise the physician of the shortage and the reasons therefor. If the quantity of the drug is more than the quantity of the order, the pharmacist should advise the physician of the excess and the reasons therefor.

The pharmacist should also check the quality of the drug against the quality of the order. If the quality of the drug is less than the quality of the order, the pharmacist should advise the physician of the deficiency and the reasons therefor. If the quality of the drug is more than the quality of the order, the pharmacist should advise the physician of the excess and the reasons therefor.

(III) *Dispensing of Drugs*

The pharmacist should dispense the drug in the form and quantity ordered by the physician. The pharmacist should also dispense the drug in the form and quantity ordered by the patient, if the patient is unable to read the prescription. The pharmacist should also dispense the drug in the form and quantity ordered by the patient, if the patient is unable to read the prescription.

The pharmacist should also dispense the drug in the form and quantity ordered by the patient, if the patient is unable to read the prescription. The pharmacist should also dispense the drug in the form and quantity ordered by the patient, if the patient is unable to read the prescription.



---

## CHAPITRE IV

---

### L'ÉCONOMIE OUVERTE : PLAIDOYER POUR UN TAUX FLOTTANT

L'une des hypothèses de base de ce rapport est que le Canada a une économie très ouverte, qui dépend largement des transactions internationales et qui est plus sensible que la plupart des autres économies aux pressions et aux tendances économiques provenant de l'étranger. Dans ces conditions, le taux de change du Canada — le prix de notre dollar en devises des autres pays — concerne fortement les questions de stabilisation économique. Le Gouverneur de la Banque du Canada l'a décrit comme un «prix très important», que ceux qui élaborent les politiques ne peuvent ignorer, «même lorsqu'il est flottant».

#### *Conséquences des fluctuations du taux de change*

Les conséquences ultimes des fluctuations importantes du taux de change ont des ramifications qui s'étendent sur l'ensemble de l'économie. Elles affectent le revenu, l'emploi, les prix et bien d'autres facteurs. Cependant, leurs premiers effets se font surtout sentir dans les domaines du commerce international et des comptes de capitaux. Lorsque le taux de change augmente (quand, par exemple, le prix du dollar canadien en monnaie américaine s'élève), les biens, les services et les actifs canadiens deviennent plus coûteux à l'achat pour les étrangers, alors que ceux de l'étranger deviennent moins dispendieux pour les acheteurs canadiens. A l'inverse, en cas de baisse du taux de change, les achats à l'étranger deviennent plus onéreux pour les Canadiens tandis que les étrangers paient moins pour leurs achats au Canada.

Il existe plusieurs manières par lesquelles les variations du change favorisent ou contrarient — selon le cas — les transactions entre les Canadiens et les étrangers. Par exemple, lorsque le taux de change s'élève, certains

exportateurs canadiens peuvent augmenter leurs prix libellés en dollars américains afin de maintenir le même rendement par unité en dollars canadiens. Ceci tendra à réduire le volume de leurs ventes aux États-Unis. D'un autre côté, de nombreux exportateurs canadiens peuvent essayer (ou, en fait, être contraints par la concurrence internationale intense) de ne pas changer leurs prix libellés en dollars américains ; mais ceci aura pour effet de réduire leur marge de profit et d'affaiblir leur désir de vendre. Dans un cas comme dans l'autre, le volume des ventes se trouve défavorablement affecté.

Si elle entraîne des pertes pour certains, l'appréciation du taux de change profite pourtant à d'autres. Parmi les plus importants de ceux-ci seront les consommateurs canadiens qui paieront alors moins pour de nombreux produits et services, en particulier ceux qui sont importés. D'autres encore seront à la fois gagnants et perdants, tels les fabricants canadiens dont les produits finis subissent une concurrence plus forte de la part des produits importés sur les marchés canadiens, mais qui peuvent obtenir leurs matières premières et produits semi-finis à des coûts inférieurs.

Nombre de ces gains et de ces pertes ne se manifestent pas avant un laps de temps considérable. Par exemple, il se peut que la réduction du volume des ventes d'un exportateur consécutive à une hausse du change ne se produise, pour l'essentiel, que trois ou quatre années plus tard, lorsque l'on abandonne une vieille usine obsolète au lieu de la remplacer comme il avait été prévu à l'origine. Les décalages sont donc un aspect important des fluctuations du taux de change, tout comme ils l'étaient pour l'application des politiques monétaire et fiscale.

### *Taux fixes ou taux flottants*

L'essentiel du débat relatif aux taux de change a été consacré aux avantages et aux inconvénients relatifs des taux de change «fixes» et des taux de change «flottants». Comme l'indique la déclaration précédemment citée de M. Rasminsky, ceux qui élaborent les politiques doivent accorder en pratique une grande attention au taux de change, et ce, dans les deux éventualités.

#### *1. Le taux fixe*

Selon le système du taux de change fixe, en vigueur au Canada pendant quelques années jusqu'en septembre 1950 puis à nouveau d'avril 1962 à juin 1970, le gouvernement fédéral était tenu de maintenir le taux de change entre d'étroites limites, à savoir un pour cent en plus ou en moins d'un prix donné du dollar canadien en dollars américains. Pour réaliser ceci, le gouvernement faisait, en premier lieu, varier les réserves officielles du Canada en or et en devises étrangères, et il avait recours à ses droits de tirage au Fonds monétaire interna-



tional. Mais, étant donné les limites de ces variations des réserves, le maintien du taux de change fixe exigeait une utilisation importante d'autres politiques — la politique monétaire en particulier. Vu l'ouverture de l'économie canadienne, le taux de change était fortement exposé aux influences des mouvements considérables de capitaux «flottants» (sensibles aux taux d'intérêt) entre le Canada et les États-Unis, et parfois aussi à des vagues spéculatives brutales. Ceci signifiait non seulement que la politique monétaire devait perpétuellement tenir compte de l'état des réserves et du marché des changes, mais encore qu'elle ne pouvait pas avoir pour objectif la création de conditions monétaires au Canada qui soient très différentes de celles des États-Unis.

Les taux fixes n'étaient pas, en principe, inamovibles. En vertu des règlements du Fond monétaire international, il était possible de les modifier de temps à autre afin de corriger un «déséquilibre fondamental» de la situation économique internationale d'un pays. Mais de telles modifications se sont souvent avérées très délicates en pratique — plus difficiles et plus en retard que ne l'avaient probablement envisagé les fondateurs du FMI à Bretton Woods, en 1944. La plus grande difficulté, douloureusement évidente pour tous maintenant, a résidé dans l'ajustement d'un déséquilibre fondamental de la situation du pays émettant la principale «monnaie de réserve», c'est-à-dire les États-Unis.

## 2. *Le taux flottant*

Un système de taux flottant, tel que le Canada l'a adopté en 1970, ne possède aucune vertu miraculeuse, mais il entraîne certains changements importants du point de vue des politiques. Un consensus élevé se dégage des témoignages que nous avons reçus, y compris ceux des témoins étrangers, sur le fait que le maintien d'un taux de change flottant permettrait au Canada d'obtenir de bien meilleurs résultats quant à la stabilisation économique.

Certains des enseignements les plus significatifs des politiques passées du Canada relativement à ses expériences de taux de change flottant concernent de longues périodes au cours desquelles les fluctuations du taux ont été remarquablement modestes. Le fait que le taux ait été libre dans ses fluctuations, sujet seulement aux opérations d'«adoucissement» de ceux qui géraient les réserves — que l'on croit avoir été à très court terme — a apparemment entraîné l'établissement de processus d'auto-ajustement des marchés financiers et jugulé la spéculation sur les changes. L'attention de la politique monétaire pour le marché des changes et l'état des réserves de change pouvait donc être moins intense, et la politique était plus libre de s'intéresser à des

problèmes nationaux et de différer de la politique monétaire concurrentiellement suivie aux États-Unis.

Étant donné l'incertitude actuelle, il est difficile de dire vers quel système de taux de change va s'orienter l'économie mondiale ou quelles obligations on peut demander au Canada d'assumer pour contribuer au maintien très souhaitable de l'expansion du commerce mondial et de la stabilité de la croissance économique. Nous recommandons cependant que tous les efforts soient faits pour conserver au Canada un taux de change flottant — un taux, qui plus est, qui puisse fluctuer par rapport au dollar américain comme par rapport aux autres devises.

#### *Limites de la politique dans un système de taux de change flottant*

Il convient de rester réaliste et prudent lorsque l'on étudie les possibilités du taux de change flottant du point de vue de la politique, car les partisans de ce système ont parfois trop insisté sur ses avantages. Le taux flottant ne résoud pas le problème économique fondamental des besoins illimités et des ressources limitées ; il ne constitue pas un blanc-seing autorisant l'inflation, l'exportation du chômage, ou — de quelque autre manière — la gestion de l'économie canadienne comme si le reste du monde n'existait pas. Il fournit un moyen supplémentaire de s'ajuster aux phénomènes économiques d'origine canadienne et étrangère, mais les ajustements, surtout s'ils sont d'importance, ne vont pas sans difficulté. Comme nous l'avons remarqué précédemment, les variations du taux de change, à la hausse ou à la baisse, provoquent en même temps des gains et des pertes pour les Canadiens.

En autant que le problème, important du point de vue de la politique, des propriétés «isolantes» du taux de change est concerné, l'opinion des professeurs Reuber et Bodkin nous semble tout à fait avisée et réaliste :

«Nous sommes partisans d'un taux de change flottant pour le Canada en ce moment, en raison de l'incertitude du système monétaire international et de l'intérêt pour le Canada de garder une certaine liberté de suivre des politiques monétaires et fiscales quelque peu indépendantes. Ce disant, nous ne prétendons pas qu'un taux de change flottant permettra une évolution des prix et de l'emploi qui soit totalement, ou même largement, indépendante de la situation à l'étranger. Notre opinion est plutôt que le taux flottant permet de disposer d'une liberté quelque peu plus grande à court terme et de s'ajuster avec plus de souplesse aux circonstances changeantes.»

Étant donné que l'indépendance économique conférée au Canada par un taux de change flottant n'est que relative et partielle, la question de savoir de quelle marge de manœuvre dispose le Canada pour appliquer des politiques nationales de stabilisation économique reste très importante. A cet égard, sont également significatifs les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse du professeur Harry Johnson montrant comment, dans un monde très interdépendant lié par un système de taux fixes, l'inflation dite «du Vietnam» survenue aux États-Unis après 1965, devait inéluctablement



s'étendre de manière rapide et considérable, dans tout le système, et frustrer les efforts individuels des pays comme le Canada en vue de la contenir.

Il est donc utile d'examiner brièvement comment en utilisant les options de politique rendues possibles par le taux de change flottant, le Canada pourra éviter dans le futur un «écart» aussi indésirable entre le faible ralentissement de la hausse des prix et l'aggravation appréciable du chômage.

Il n'est jamais facile de déterminer la part de l'inflation qui est d'origine canadienne et la part de celle qui est importée de l'étranger, au sein d'une tendance inflationniste observée au Canada. Le fait que les indices généraux des prix ont augmenté nettement plus vite aux États-Unis qu'au Canada — notamment pendant la fin des années '60 et le début des années '70 — indique pourtant que le problème de l'inflation au Canada a pu réellement être importé des États-Unis par le truchement d'un mécanisme de transmission international qui semble souvent agir plus rapidement et plus profondément sur les mouvements de prix, réels et prévus, que sur d'autres facteurs.

Dans ces conditions, on peut au moins concevoir qu'il eût été quelque peu préférable pour le Canada de laisser flotter son taux de change plus tôt, en réduisant ainsi dans une certaine mesure l'importation de l'inflation des États-Unis et la hausse des prix à la consommation au Canada. De même, un allègement plus hâtif de la politique fiscale eût pu faire baisser le chômage.

Ceci n'est bien entendu qu'une supposition a posteriori, mais elle montre bien comment, avec un taux de change flottant, la politique de stabilisation économique canadienne peut atteindre un degré d'indépendance utile vis-à-vis de la politique américaine et des conditions économiques des États-Unis. Nous pensons que, lorsque les circonstances l'exigent, cette indépendance devrait être exploitée au maximum.

### *Contrôle du taux flottant*

Certains témoins ont recommandé que ceux qui élaborent les politiques canadiennes adoptent une attitude de détachement total envers le taux de change flottant, qui serait alors complètement «libre». Nous ne pensons pas qu'une telle position soit réaliste. Non seulement serait-elle contraire à la nature humaine mais, dans certaines circonstances, elle autoriserait certaines évolutions gravement préjudiciables à la stabilité de l'économie canadienne et à la réalisation des grands objectifs économiques. Si le taux fluctue (ou menace de le faire) — dans l'une ou l'autre direction — avec une amplitude suffisante pour requérir des ajustements relativement fondamentaux de l'économie canadienne, on doit se demander, à la lumière de toutes les circonstances pertinentes, si ces ajustements sont désirés. Cela est possible, mais, dans le cas contraire, il est vraisemblable que la politique monétaire sera le principal moyen indirect utilisé pour régulariser le taux ou lui faire

rebrousser au moins une partie du chemin parcouru. De même, si le taux est resté assez stable mais que des modifications d'autres conditions économiques l'ont rendu très inapproprié, il est probable qu'on aura recours à la politique monétaire comme principal moyen d'ajustement. Grâce à la sensibilité des marchés monétaires, ce processus d'ajustement immédiat du taux n'est apparemment sujet qu'à des décalages de temps relativement courts.

Nous avons mentionné précédemment le lien entre les politiques monétaire et fiscale qui tient à la gestion de la dette, ainsi que la nécessité d'une coordination étroite des politiques et d'un accord de base entre le ministère des Finances et la Banque du Canada quant aux objectifs poursuivis. Lorsque l'on étudie les questions de taux de change, le besoin de coordination et la complexité de la détermination du « dosage » correct des deux politiques deviennent encore plus prononcés.

#### *Conclusions et recommandations (IV)*

- 1. Tous les efforts possibles devraient être fait pour conserver au Canada un taux de change flottant. Un taux, qui plus est, qui puisse fluctuer par rapport au dollar américain comme par rapport aux autres devises.**
- 2. Le taux de change flottant fournit à la politique de stabilisation économique canadienne un moyen d'ajustement supplémentaire très précieux. Il fournit un moyen de s'assurer d'un degré d'isolation, modeste et partiel mais néanmoins bienvenu, vis-à-vis des événements défavorables, survenant dans d'autres pays.**
- 3. Un taux flottant ne résoud pas le problème économique fondamental des besoins illimités et des ressources limitées ; il ne constitue pas un blanc-seing autorisant l'inflation, l'exportation du chômage ou, d'une autre manière, la gestion de l'économie canadienne comme si le reste du monde n'existait pas. Il ne peut pas se traduire par un climat économique qui soit totalement indépendant de la situation à l'étranger. Cependant, il peut, dans une certaine mesure, aider à réduire l'inflation importée d'autres pays et étendre ainsi la possibilité pour ceux qui élaborent les politiques canadiennes de s'attaquer à des problèmes économiques nationaux.**
- 4. Il ne serait ni réaliste ni désirable de la part de ceux qui élaborent les politiques canadiennes d'adopter une attitude de détachement complet à l'égard du niveau du taux de change, même lorsque celui-ci est flottant. Dans certains cas, les événements exigent que l'on exerce une influence sur le niveau du taux de change, par l'intermédiaire de la politique monétaire ou peut-être d'autres politiques.**



---

## CHAPITRE V

---

### DÉCALAGES, ATTENTES ET RÈGLES

#### LES DÉCALAGES DANS LE TEMPS

Pour un pianiste de concert, le premier contact avec des grandes orgues d'église peut s'avérer une expérience des plus troublantes. Habitué au piano, il s'installe au clavier de l'orgue qui, bien que plus complexe, lui est basiquement familier, et joue une ou deux notes. Rien ne se produit. Pensant que les touches d'arrêt n'ont peut-être pas été mises en position de fonctionnement, il s'apprête à y remédier. A ce moment, une explosion sonore retentit derrière lui, le jetant presque à bas de son siège. Il vient d'apprendre que les mécanismes complexes sont parfois sujets à des décalages dans le temps.

Les trois principaux instruments de la stabilisation économique sont aussi possédés par de nombreux démons que sont ces décalages dans le temps. Dans leur cas, il est beaucoup plus difficile de les prévoir et d'en tenir compte que s'il s'agissait d'instruments de musique.

Entre un changement défavorable dans le cours de l'économie (par exemple, un ralentissement de la croissance et une hausse du chômage) et la réception d'un signal précis indiquant que quelque chose ne va pas, un certain délai s'écoule. Entre la réception dudit signal et la mise en vigueur de la décision d'utiliser quelque instrument de la politique, un autre délai s'écoule. Et finalement, il y a encore un laps de temps supplémentaire entre la mise en vigueur de la décision et le moment de son impact maximum sur l'économie.

Eu égard à cette dernière phase, on pense que de nombreux décalages sont «étalés». C'est-à-dire que la politique peut avoir très rapidement de légères conséquences, mais que l'impact majeur ne se produit que beau-

coup plus tard, avec des effets additionnels décroissants qui s'étendent encore plus loin dans le futur. Les économistes calculent souvent l'impact global de ces effets prévus, répartis à travers le temps. Ils peuvent ainsi dire à quelle date future la mesure décidée aura, selon eux, atteint la moitié de son impact global estimé. D'après les résultats de modèles économétriques, il n'est pas rare que la période nécessaire pour atteindre cette proportion de 50% de l'impact de changements de la politique fiscale et monétaire puisse s'exprimer en années.

Une conséquence vitale des résultats des recherches relatives aux décalages est que, si la politique suit un schéma fixe et traditionnel — on attend des preuves claires et précises de la difficulté, puis on prend encore bien du temps avant d'agir — il est très vraisemblable qu'elle sera souvent trop en retard pour avoir des effets bénéfiques et qu'elle peut, en fait, envenimer la situation. Par exemple, en relançant une économie qui vient de surmonter plus ou moins le chômage dans un nouveau «boom» qu'il faudra restreindre; ou, à l'inverse, en administrant des potions anti-inflationnistes à une société qui est déjà en état d'être relancée.

### LES RAISONS DES DÉCALAGES

Bien que l'évaluation et la prévision des décalages constituent l'un des problèmes les plus difficiles que confrontent ceux qui élaborent les politiques économiques, certaines au moins de leurs causes n'ont rien de particulièrement mystérieux. Des raisons d'ordre statistique, des raisons d'ordre institutionnel et des raisons tenant au comportement individuel de l'homme, jouent toutes un certain rôle à cet égard:

1. Des statistiques comme celles de l'enquête sur la main-d'œuvre sont longues à collecter, à préparer et à interpréter. Elles ne fournissent donc, au sens strict, que des informations sur le passé.
2. Le gouvernement démocratique est l'une des institutions les plus louables de l'humanité, mais on l'admire surtout pour des raisons autres que la promptitude de ses décisions, qui n'est pas toujours son *point fort*.
3. Quant aux individus — les contribuables, épargnants, emprunteurs et consommateurs dont on espère que la politique altèrera le comportement — leurs affaires financières sont suffisamment compliquées et leur scepticisme — quant à la pérennité des changements économiques — basé sur l'expérience — est suffisamment fort pour que leur réaction soit une sorte de «quitte-ou-double». C'est-à-dire qu'ils peuvent d'abord réagir d'une manière puis s'ils deviennent convaincus que le changement dans leurs conditions va devenir permanent, ils peuvent agir de la façon la plus élaborée et nécessitant le plus de temps (par exemple,



ils achètent une maison), qui constitue leur réaction à long terme. Au niveau des sociétés, on retrouve quelque peu cette réaction en plusieurs phases.

### *Pourquoi les décalages sont-ils un problème?*

Rien de tout ceci n'est nouveau; on en connaît l'essentiel depuis des années. Pourquoi alors y attachons-nous tant d'importance ? Il existe trois principales raisons :

- (1) Les résultats de recherches récentes ; tels qu'ils ont été rapportés à nos audiences ou en d'autres lieux, peuvent être plus longs et plus variables — et donc plus difficiles à prévoir et incommodes pour ceux qui élaborent les politiques — qu'on ne les supposait auparavant ;
- (2) Quoique la politique économique récente du Canada ait fait plus grand cas des décalages, elle n'a apparemment pas encore pris suffisamment en compte ce phénomène ; et
- (3) L'existence et l'importance des décalages n'est pas aussi bien connue du Parlement et du public en général qu'elle devrait l'être, en partie parce que le processus politique et les règles conventionnelles de la vie parlementaire conduisent à camoufler la question et à presser plutôt les gouvernements de faire sortir d'un chapeau de magicien des solutions instantanées à des problèmes instantanés.

Pour être plus précis à ce sujet, on peut remarquer que, quoique les partis d'opposition au Parlement s'efforcent vraiment d'étudier le futur de l'économie et d'en éclairer les points sombres, ils se sentent manifestement plus à l'aise pour parler de la manière dont l'inflation, ou le chômage, ou les deux, sont *actuellement préjudiciables* aux Canadiens. De telles critiques, en particulier lorsqu'elles sont renforcées par des preuves objectives et par les avertissements amicaux de rassemblements d'assemblées et d'individus du parti au pouvoir, peuvent exercer une très forte influence sur les gouvernements. Ceux-ci sont alors très tentés d'y répondre par le lancement de séries de mesures prétendument destinées à relancer l'économie dans des délais très rapides. Mais il se peut en vérité que seule une reprise limitée soit possible. Pis encore, la reprise néanmoins proposée peut exercer des effets défavorables par la suite alors que la situation de l'économie s'est modifiée. Bien qu'ils soient conscients de ceci, il se peut que les gouvernements subissent des pressions politiques si fortes qu'ils ne peuvent pas ne pas annoncer quelque changement apparemment décisif de la politique.

Nous sommes donc ici en présence d'un problème grave et complexe. Il s'agit en partie d'un problème d'analyse économique et un défi pour la recherche économique et en partie d'un problème de structure institutionnelle du processus de prise des décisions gouvernementales. Mais c'est aussi dans

une large mesure un problème d'information politique et publique, et cet aspect aura une influence décisive quant à sa solution finale.

*De quels remèdes disposons-nous pour corriger les décalages ?*

### 1. La recherche et les statistiques

La recherche est le remède le plus facile à prescrire, à n'importe quelle dose en termes généraux. Des moyens financiers suffisants, de la détermination et le refus de se laisser décourager par des échecs et des déceptions répétées, sont absolument nécessaires. Des recherches doivent être poursuivies par le gouvernement et par des organismes qui lui sont extérieurs. Tous ceux qui participent à la recherche doivent se livrer à un franc dialogue public et à un échange d'informations généreux.

Entre-temps, aussi déplorable que soit l'insuffisance de l'information, on doit continuer à façonner des politiques. A cet égard, le développement de statistiques économiques de meilleure qualité et obtenues plus rapidement peut être d'un grand secours et nous le recommandons vivement.

### 2. La prise des décisions par le gouvernement

En outre, il est peut-être encore plus important de tirer des conclusions logiques de l'existence de décalages dans l'application des politiques, qui sont longs et dont les variations ne peuvent être prévues.

#### A — *Première règle des décalages*

Il a été fréquemment souligné, notamment par le Conseil économique, que du fait des décalages, toute tentative en vue de corriger des déséquilibres mineurs de l'activité économique générale ne peut que manquer son but ou aggraver la situation. Cette conclusion nous semble valable et nous en ferons notre première règle des décalages. «La politique devrait surtout s'intéresser aux déviations importantes et prolongées de l'économie par rapport à sa courbe potentielle de croissance.»

#### B — *Deuxième règle des décalages*

Mais il est également vital de ne pas déduire d'une conclusion valable des corollaires incorrects. Par exemple, il ne serait pas correct de prétendre que, puisque la politique ne doit en aucun cas s'attaquer aux difficultés mineures mais seulement aux déséquilibres majeurs, elle ne devrait jamais changer aussi longtemps que l'existence d'un tel déséquilibre majeur n'a pas été clairement et indubitablement établie. Dans certaines circonstances, une telle attitude pourrait se traduire par l'aggravation du problème des décalages. Pendant que le débat fait rage sur le point de savoir si l'on est en présence d'une difficulté mineure ou d'un déséquilibre majeur, celui-ci peut prendre une réelle



ampleur et contraindre finalement le gouvernement à agir en force, mais trop tard, ce qui peut entraîner l'apparition d'un autre déséquilibre important dans l'autre sens. Même si les gouvernements renoncent à agir à court terme, notre seconde règle des décalages s'applique : «Afin que la politique soit opportune et efficace, elle doit souvent se baser sur une prévision à moyen terme complétée par un ensemble de probabilités plutôt que sur des certitudes absolues.»

Difficile à observer à certains points de vue, cette règle l'est moins à d'autres égards. Lorsque la performance de l'économie est nettement inférieure à son taux de croissance potentiel, plongée dans un marasme de stagnation et de chômage dont il sera très long de la dégager, il y a peu de risque que des mesures considérables de relance s'avèrent inopportunes (malgré qu'un grave problème d'attentes inflationnistes persistantes et, dans une certaine mesure, auto-entretenu puisse subsister d'une période antérieure). Mais quand la reprise est déjà entamée — comme dans les années 1964-65 par exemple, avec une baisse du chômage et encore peu de signes patents de pressions inflationnistes sérieuses — l'observation de la règle peut s'avérer alors une expérience beaucoup plus délicate. Il faut des qualités d'homme d'État peu communes pour voir au-delà de la satisfaction du moment et percevoir qu'une décision prudente et non excessivement difficile prise à ce moment peut réduire les risques d'inflation et, à plus longue échéance, de politiques anti-inflationnistes considérables, inopportunes et créatrices de chômage.

#### C — *Troisième règle des décalages*

La règle consistant à ignorer les difficultés mineures de l'économie écarterait certaines mesures adoptées dans le passé mais ne rendrait pas nécessairement rares les changements de politique, au moins pendant certaines périodes. Si certains événements économiques actuels sont apparemment sans conséquence à long terme, ce n'est pas le cas pour d'autres et il peut s'avérer nécessaire d'effectuer des modifications profondes et justifiables des hypothèses relatives aux perspectives à *moyen terme* de l'économie canadienne. Dans ces conditions, on ne devrait éprouver aucun embarras à modifier la politique. D'où notre troisième règle des décalages : «Si une prévision à moyen terme et la politique qui s'y rapporte s'avèrent fausses, la logique des décalages exige que l'on procède à une prompte révision de la politique. Perdre un temps précieux à justifier les décisions antérieures n'est pas constructif.»

#### D — *Politiques dont l'application entraîne des décalages de courte durée*

Pour cette raison, nous sommes favorables à la pratique assez nouvelle des mini-budgets, établis dans le courant de l'année budgétaire. Cela ne va pas sans certaines craintes, car nous réalisons les tentations ainsi offertes à la «mise au point» et au «bricolage» erronés. Mais ce risque nous semble moins important que l'attrait de pouvoir donner à la

politique la possibilité d'évoluer promptement chaque fois que c'est nécessaire.

Nous recommandons vivement que l'on poursuive également des recherches poussées en vue de mettre au point des instruments de politiques dont l'action soit relativement rapide — qui entraînent des décalages de courte durée. Un tel instrument de lutte contre des hausses inattendues de l'inflation pourrait être une version adaptée aux conditions actuelles des contrôles du crédit à la consommation. Ceux-ci ont déjà été utilisés au Canada dans le passé, mais le développement rapide et récent des programmes de crédit renouvelables laisse penser qu'il existe peut-être des moyens de juguler — dans une certaine mesure — à court terme une grave poussée de l'inflation.

### 3. L'information du public sur les décalages

Il conviendrait toutefois de ne pas exagérer ces possibilités. Les décalages qui affectent les principaux instruments de la politique de stabilisation économique subsisteront et il reste donc nécessaire de développer la connaissance du Parlement et du public en général quant à ces phénomènes. Les plaidoyers en faveur d'une meilleure information du public ne sont parfois guère plus que de vagues généralités mais, dans le cas qui nous intéresse, cette information est absolument cruciale pour la solution de l'aspect politique du problème des décalages. Les gouvernements, les économistes et les media d'information peuvent rendre au public un grand service en ne laissant passer aucune occasion de faire connaître le fait qu'il existe un temps-mort entre la mise en vigueur d'une politique et le moment où elle agit. Plus ce fait sera connu et pris en considération, plus l'exigence indue — et sa satisfaction — de solutions gouvernementales instantanées à des problèmes économiques instantanés sera désapprouvée et vue pour ce qu'elle est : au mieux, une duperie et, au pire, un dangereux facteur de perte de productivité.

Nous recommandons donc que les gouvernements, tout en recherchant des instruments nouveaux et à effet plus rapide pour leur politique de stabilisation économique, reconnaissent et propagent néanmoins le fait — et agissent en conséquence — que les plus puissants instruments dont ils disposent sont toujours les politiques monétaires, fiscale et des changes, et que celles-ci sont sujettes à des décalages considérables.

### ATTENTES

Le problème des attentes que l'on a récemment confronté en matière de politique économique est à certains égards une partie du problème des décalages. Ceci peut paraître a priori contradictoire puisque une attente, ou anticipation, est essentiellement une *prévision* de l'événement. Mais, selon une opinion répandue, ce qui s'est produit est que les fluctuations dans les



attentes des gens quant aux événements économiques futurs — particulièrement leurs diverses anticipations au sujet de l'inflation — ont rendu encore plus incertaines la promptitude et l'ampleur de leur réaction éventuelle à des changements présents de la politique économique. Dans certains cas, *l'orientation* même de leurs réactions, comme la durée des décalages dans le temps, est apparemment devenue plus incertaine.

On décèle quelque peu les sentiments de frustration que cette situation a fait naître chez ceux qui élaborent les politiques dans le passage suivant du mémoire que le ministère des Finances a soumis à notre Comité.

« Ces attentes, que l'on trouve à tous les niveaux de l'économie, ne sont pas inexorablement définies par les expériences passées. Elles traduisent un état d'esprit qui, à l'image du ciel des nuits nordiques, est quelquefois sombre, quelquefois embrasé et quelquefois luisant, mais jamais prévisible. Pourtant l'évolution de l'économie, qu'elle soit vigoureuse ou lente, est dictée par cet état d'esprit. L'action du gouvernement peut affecter — et c'est le cas — cet état d'esprit et les attentes, mais souvent de manière imprévisible. »

Comme le laisse penser ce passage, il serait stupide d'essayer d'établir des règles générales pour traiter nombre des manifestations les plus ésotériques de la psychologie des attentes auxquelles ceux qui élaborent les politiques peuvent se trouver confrontés. En même temps cependant, des principes de psychologie très anciens et très simples continueront probablement de s'avérer utiles. L'expérience fournit encore des enseignements ; les gens ont encore de la mémoire. Il semble plausible que les événements économiques passés tendent encore à influencer les attentes économiques futures (et donc le comportement économique actuel) avec une intensité qui varie en partie selon deux facteurs : l'ampleur et l'impact des événements passés d'une part, leur ancienneté d'autre part.

Il semble donc au moins plausible de supposer que si les attentes inflationnistes au cours de la période 1971 ont constitué un phénomène plus marqué et un problème plus délicat du point de vue de la politique qu'au début des années '60, une raison en est simplement que l'inflation a été assez forte dans la période récente et que les Canadiens ont progressivement oublié leur dernière expérience majeure de stabilité relative des prix, au cours des années '50. Ils ont encore plus oublié, bien entendu, le traumatisme anti-inflationniste de la crise de 1929 et du début des années '30. Et, étant donné que les attentes inflationnistes conduisent parfois les gens à agir de manière inflationniste, les attentes ont pu dans une certaine mesure se nourrir d'elles-mêmes, perturbant les participations des responsables de l'élaboration des politiques quant à la proximité et à l'ampleur de l'effet de modération exercé par le ralentissement récent de l'économie canadienne sur les hausses de salaires et de prix.

Eu égard à ce problème des anticipations de hausses de prix, il conviendrait de ne pas oublier que le comportement économique est aussi influencé par des attentes relatives à d'autres facteurs — le chômage et la récession, par exemple, ou l'aspect futur de la politique monétaire. Imaginons



un observateur perspicace et impartial. qui examinerait la performance de l'économie canadienne au cours des vingt dernières années (telle qu'elle est exposée, par exemple, dans les graphiques de l'appendice 1 du présent rapport). On peut supposer que, sur la seule base de l'expérience passée, il formulerait un certain nombre d'anticipations. L'une d'elles concernerait certainement l'inflation rampante — quelquefois faible, quelquefois élevée. D'un autre côté, il semble très improbable que notre observateur prévoirait une inflation sans limites ni contrôle. L'expérience lui montrerait que, si la politique canadienne a été parfois en retard dans sa lutte contre l'inflation, elle est toujours devenue finalement considérable, et que la performance à long terme de la stabilité des prix au Canada a été l'une des meilleures du monde.

Au contraire, l'expérience des vingt dernières années montrerait que l'on a beaucoup moins bien réussi à maintenir la hausse de l'emploi proche du taux d'augmentation parfois très rapide de la main-d'œuvre, afin d'éviter des situations périodiques de chômage. A cet égard, si notre observateur était lié de quelque manière à une industrie fortement «cyclique», il pourrait prôner de manière très persuasive que l'on suive dans le futur la règle selon laquelle il faut battre le fer quand il est chaud. Si par exemple, il était un ouvrier de la construction, il pourrait avoir un penchant regrettable mais compréhensible à solliciter de substantielles hausses de salaire aussi longtemps qu'il en reçoit encore un.

Pour changer un peu notre exemple, si l'observateur était un important emprunteur sur les marchés financiers, il se montrerait probablement plus intéressé par les variations de la masse monétaire et d'autres indicateurs étroitement liés à la politique monétaire. Constatant le taux élevé de la croissance de la masse monétaire au cours de la période très récente, il pourrait être conduit par ses recherches historiques à s'inquiéter de ce que cela augure en termes d'inflation future — mais également à s'inquiéter de l'attitude qu'adopteraient la Banque du Canada et d'autres individus sur les marchés financiers à cet égard, ainsi que de ce qui pourrait advenir du coût et de la disponibilité du crédit une fois terminée la phase d'expansion rapide de la masse monétaire. Sa conclusion pourrait être qu'il est plus avantageux pour lui d'emprunter maintenant que dans le futur. Et si un nombre suffisant d'autres emprunteurs arrive à la même conclusion, cela peut se traduire par une hausse des taux d'intérêt à long terme. Pourtant, cette situation pourrait être interprétée par de nombreux experts financiers comme traduisant en grande partie le fait que des *prêteurs* demandent un taux d'intérêt plus élevé afin de se protéger contre l'inflation.

Cet exemple très simpliste nous servira à illustrer deux points. D'abord, que ce que l'on considère souvent comme des anticipations du cours de l'économie sont parfois, en réalité, des attentes plus complexes et plus confuses qui ne concernent pas simplement la performance future de l'économie mais également la manière dont les politiques y réagiront. Le second point



est que nombre des problèmes de politique tenant aux attentes et à la psychologie des marchés sont si complexes qu'on ne peut généralement pas les prévenir, mais que l'on doit laisser le soin à des spécialistes expérimentés d'y remédier lorsqu'elles se manifestent.

*Comment remédier au problème des attentes ?*

Un grand nombre de témoins hautement qualifiés nous ont fait part de leurs opinions relatives aux décalages et aux attentes. Sur la base de tous ces témoignages, nous sommes en mesure de proposer une notion élémentaire mais importante : les attentes que ceux qui élaborent les politiques peuvent le mieux contrôler, et qui méritent donc probablement leur plus grande et plus prompt attention, sont celles qu'engendrent leurs propres décisions. Point n'est besoin de dire que tout responsable de l'élaboration de politiques digne de ce nom considère très soigneusement l'effet probable de *chacune* de ses décisions sur les attentes du public. Ce que nous recommandons vivement, toutefois, c'est que la Banque du Canada et les gouvernements étudient de plus près comment des types ou des séries de décisions peuvent, au fil du temps, faire naître des types d'attentes qui ont des effets perturbateurs sur l'économie. Des modifications trop brusques, trop nerveuses et réactives des politiques au cours d'une période peuvent ébranler les bases à long terme de la psychologie du marché et du public en général d'une manière qui reviendra plus tard hanter le responsable de la politique en diverses occasions. Il peut découvrir que les milieux financiers se sont tellement concentrés sur les prévisions de ses décisions, au lieu de chercher à prévoir le cours général de l'économie, que sa propre marge de décision s'en est trouvée en fait réduite.

On pourrait considérer cette recommandation comme un supplément à la « première règle des décalages » qui consiste à ignorer les difficultés économiques mineures et à s'attacher plutôt à conserver autant que possible une stratégie relativement établie quant à la détermination des politiques. Comme les fonctionnaires qui ont témoigné devant nous l'ont souligné, certains événements contraignent à dévier de cette stratégie. Des épisodes de l'importance de l'affaire d'Atlantic Acceptance, ou certaines des répercussions de la politique de la balance des paiements américaine qui affectent périodiquement le Canada, imposaient assurément des changements dans l'orientation des politiques canadiennes. Mais, en règle générale, dans le futur, avant d'autoriser toute déviation susceptible de causer des fluctuations perturbatrices de la masse monétaire ou de quelque autre grand indicateur économique que les gens surveillent, on devrait se demander avec plus d'acuité que dans le passé si cette mesure est vraiment nécessaire. Si la réponse est affirmative, il conviendrait alors de considérer plus soigneusement que dans le passé si une explication publique franche et complète de son but et de sa nature « déviationniste » (en tant que cela puisse être prévu) ne ferait pas plus de bien que de mal au point de vue des anticipations. La

conception selon laquelle le silence perturbe moins les marchés et laisse plus de choix quant aux politiques, quoique valide dans certains cas, peut s'avérer fallacieuse dans d'autres situations. Si le silence fait naître dans le public trop d'anxiété et de nervosité au sujet de la future politique économique, il peut signifier la disparition de tout choix.

## PROPOSITIONS DE RÈGLES DES POLITIQUES

En partie à cause des problèmes résultant des décalages et des attentes, certains économistes ont proposé que ceux qui décident les politiques fiscale et monétaire soient dépouillés d'une grande partie de leur pouvoir discrétionnaire actuel et tenus plutôt d'observer des règles d'action établies au préalable. La fonction de ces règles en serait une d'orientation et de présentation des motifs. C'est-à-dire qu'elles guideraient les décisions de ceux qui élaborent les politiques tout en assurant au Parlement et au public en général un moyen plus immédiat de voir et de comprendre ce qui se passe.

### *Règles de politique fiscale*

Dans le cas de la politique fiscale, on propose habituellement que les leviers fiscaux soient manipulés de manière à ce que, si l'économie avait un haut niveau d'emploi, le budget du gouvernement (mesuré sur la base des comptes nationaux) soit équilibré ou légèrement excédentaire. L'effet pratique de cette proposition serait normalement que, lorsque l'économie aurait un niveau d'emploi peu élevé, le budget serait largement déficitaire et la politique fiscale exercerait alors une influence expansionniste prononcée conduisant à un emploi élevé. Quand, au contraire, l'économie connaîtrait une telle expansion que l'on risquerait une situation de sur-emploi, le budget du gouvernement serait excédentaire et la politique fiscale aurait un effet restrictif.

On recommande de tels «budgets de plein emploi» pour plusieurs raisons. D'abord, on pense qu'ils tendraient à régulariser la politique fiscale, à décourager le «bricolage» à court terme et à garantir en tout temps l'existence d'un montant approximativement adéquat pour stimuler ou ralentir l'économie lorsque son évolution l'exige. En particulier, cette pratique résoudrait le problème du «frein fiscal» selon lequel, lorsque l'économie évolue vers une situation de haut niveau de l'emploi, sa progression peut être excessivement ralentie sous l'effet de «stabilisateurs automatiques» qui sont fonction du revenu, tels que l'impôt progressif sur le revenu et le Fonds d'assurance-chômage.

Mais cette règle est également recommandée pour des raisons de présentation des motifs. On peut donner un exemple de cette fonction dans le cas d'une récession assez sérieuse de l'économie. Dans une telle situation, il est vraisemblable que le gouvernement aura de toute façon un budget largement déficitaire, au moins à cause de l'action inverse des stabilisateurs économiques au fur et à mesure que la récession se développe. Mais les stimulants exigés



sont plus considérables que cela, et le concept du budget de plein emploi empêche un gouvernement de faire passer un déficit automatique pour une politique fiscale expansionniste appropriée. En même temps, ce concept fournit un bon argument contre ceux qui prétendent voir dans un déficit plus prononcé et plus «actif» un signe de gaspillage et de mauvaise gestion plutôt que de stabilisation économique délibérée.

Cette présentation des motifs a également des avantages en période d'emploi élevé et de «boom» inflationniste. Le concept du budget de plein emploi devient alors, entre autres choses, un moyen de résister à ceux qui préconisent que le gouvernement consacre ses revenus croissants à leurs programmes de dépense favoris.

Le ministre des Finances nous a déclaré qu'il discernait quelques difficultés pratiques importantes dans l'application d'une règle de budgétarisation de plein emploi par le gouvernement fédéral du Canada et qu'il se demandait si ce concept serait particulièrement éclairant pour le public, ou utile de quelque autre manière.

Nous avons soigneusement examiné les vues du ministre à cet égard. Mais nous ne pouvons pas nous empêcher de remarquer aussi que le gouvernement de l'Ontario, tout comme le gouvernement fédéral des États-Unis, ont reconnu des vertus à ce concept et ont trouvé les moyens de l'adapter à leurs besoins. Il nous semble qu'une certaine adaptation assez souple du concept à la préparation des budgets du gouvernement fédéral du Canada s'avérerait également utile.

Nous recommandons par conséquent que le gouvernement fédéral adopte le concept des budgets de plein emploi, au moins en estimant toujours, dans la présentation des budgets, quelle serait la position du budget en cas d'emploi élevé et en analysant les raisons des variations des données estimées depuis la présentation précédente.

A notre avis, ceci laisserait largement assez de marge pour effectuer les modifications nécessaires de la situation fiscale — par exemple, dans des cas où l'évolution du marché des changes étrangers rend souhaitable une altération du «dosage» initial des politiques monétaires et fiscales. En même temps, cependant, l'utilisation du concept des budgets de plein emploi comme point de départ aurait l'avantage de faciliter la coordination entre la politique fiscale du gouvernement fédéral et celles des gouvernements provinciaux utilisant le même concept. Le gouvernement de l'Ontario a fortement insisté sur ce point.

La critique consistant à dire que le concept du budget de plein emploi ne résoud pas la totalité, ou même une grande partie, des problèmes que confrontent ceux qui élaborent la politique fiscale ne nous paraît pas correcte. Ce n'est pas là sa fin véritable et on peut prévoir que le ministère des Finances continuera d'avoir besoin des services à plein temps d'économètres et autres experts hautement qualifiés.

La fin véritable du budget de plein emploi, telle qu'on la trouve exposée de manière réaliste dans une étude récente de G. L. Bach, effectuée par la Brookings Institution et intitulée *Making Monetary and Fiscal Policy*, est de fournir une règle de conduite générale — une présomption que l'on peut outrepasser. Cette présomption remplacerait la règle traditionnelle et depuis longtemps abandonnée selon laquelle le budget devrait être en équilibre chaque année, quelle que soit la situation économique. Tout comme l'ancienne règle qui n'était pas en fait continuellement respectée, la nouvelle n'aurait aucun caractère absolu. Mais la nécessité de justifier publiquement les déviations, ou «dérégations» assurerait néanmoins une discipline utile. Entre autres choses, elle tendrait à protéger un peu mieux une politique fiscale saine contre certains des courants politiques inconstants et éphémères qui se manifestent inéluctablement de temps à autre.

### *Règles de politique monétaire*

Pour ce qui est des règles possibles en matière de politique monétaire, le genre de règle proposé à cet égard correspond presque toujours aux thèses monétaristes : la banque centrale devrait accroître la masse monétaire à un taux spécifié en fonction de la croissance du PNB en termes réels. Le taux d'expansion de la masse monétaire ne serait pas nécessairement identique à celui du PNB, et la règle pourrait prévoir une gamme de taux autorisés. Mais la banque centrale ne pourrait pas déroger à cette règle sans obtenir de permission spéciale.

M. Rasminsky, en commentant ces propositions devant nous, a fait valoir qu'il faudrait d'abord choisir parmi plusieurs options possibles une définition adéquate de la masse monétaire, puis déterminer un taux de croissance approprié aux fins de stabilisation. Il ajouta que des tests élaborés des thèses monétaristes face aux réalités canadiennes ne fournissent aucune base pour un tel choix. (Il va sans dire que les monétaristes contestent cette affirmation).

Un autre argument contre une règle monétaire simple est que, même si une bonne règle pouvait être trouvée, la perméabilité de l'économie canadienne impliquerait tant de dérogations qu'il n'y aurait en fait plus de règle.

Nous devons avouer que nous sommes très favorables à ce que les «réglementeurs» monétaires semblent s'efforcer de faire : réaliser une politique monétaire plus régulière et plus efficace, améliorer la «visibilité» et la compréhensibilité de la politique, et rendre ceux qui élaborent la politique, plus responsables devant le public. Nous pensons que les recommandations énoncées par ailleurs dans ce rapport sont entièrement dans l'esprit de ces objectifs. Nous devons cependant reconnaître avec regret que, l'état actuel de l'art de l'analyse et les conditions de l'économie canadienne ne permettent pas pour le moment de fonder ces objectifs dans des règles monétaires relativement simples. Selon les termes du D<sup>r</sup> Okun, la politique



monétaire ne peut utiliser un seul signal, elle doit être libre afin de pouvoir réagir rapidement à des situations vraiment urgentes.

Pour toutes ces raisons, tout n'a pas encore été dit quant aux objectifs de présentation des motifs et de responsabilités énoncés par les monétaristes. Si on devait reconnaître qu'il est préférable que la Banque du Canada ne soit pas soumise à des règles simples de politique, la Banque devrait en retour se sentir obligée de développer des techniques améliorées d'évaluation, de rapport et de comptabilité de ses opérations. Elle satisferait ainsi par une autre voie la nécessité d'une présentation des motifs, dont l'absence actuelle est l'une des grandes causes du mécontentement qui ont entraîné la proposition de règles.

Surtout, ces techniques améliorées devraient être assorties de données chiffrées en plus grand nombre et de meilleure qualité. L'une des caractéristiques les plus significatives et les plus attrayantes de l'ensemble des règles proposées est qu'elles se fondent profondément sur des critères quantitatifs. Leurs données chiffrées ne sont peut-être pas exactes, mais l'idée de posséder certaines normes quantifiées qui sont réellement significatives et ne varient pas de manière troublante d'une année à l'autre semble fondamentalement saine. Des normes de qualité établies à des fins de présentation des motifs vis-à-vis du public pourraient s'avérer de grande valeur pour guider les décisions de la Banque elle-même.

Il est évident que tout le monde n'aime pas les chiffres, ou ne se laisse pas persuader par leur signification et que, en dernière analyse, la politique économique concerne des gens et non des statistiques. Mais dans un domaine des politiques où les divergences et les compromis sont inévitables, le bien-être de la population canadienne dépend, de manière cruciale, de questions quantitatives — combien de chômage, combien d'augmentation des prix, combien de conséquences aura au bout d'une certaine période une politique expansionniste ou restrictive. Ceci requiert inéluctablement des objectifs quantifiés et des évaluations quantitatives des politiques qui visent ces objectifs, et ce, sur une base plus complète et plus systématique qu'aujourd'hui. Une amélioration considérable de la quantification peut assurément être impossible immédiatement : trop des données chiffrées actuellement disponibles sont trop vagues, et les difficultés, au niveau de la conception et de la technique, de les améliorer sont dans certains cas effrayantes. Mais c'est cette orientation que l'on devrait imprimer à la comptabilité et au rapport des politiques. Bien que la Banque du Canada puisse être complimentée pour suivre déjà, dans une large mesure, cette voie, on devrait la presser d'accentuer encore ses efforts et ses progrès à cet égard.

### *Conclusions et recommandations (V)*

**1. Il faut du temps pour recueillir et interpréter des statistiques ; il faut du temps pour mettre en vigueur la politique qui constitue une réponse adé-**

quate ; il faut du temps pour que cette politique exerce ses effets. Reconnaître ces décalages est essentiel à l'application des politiques monétaires, fiscales et des changes.

2. Les décalages rendent inefficace l'application brutale des politiques en vue de stabiliser l'économie.

3. Des recherches récentes indiquent que ces décalages sont encore plus longs et plus variables qu'on ne le pensait auparavant. La politique économique canadienne n'a pas tenu compte de manière appropriée de ces décalages. Et leur existence et leur importance ne sont pas suffisamment connues du Parlement et du public en général.

4. Nous recommandons les méthodes suivantes pour remédier aux décalages :

a) Des montants plus importants devraient être affectés à la recherche relative à ces problèmes de décalage et à la mise au point de statistiques de meilleure qualité et obtenues plus rapidement.

b) Les politiques devraient être suivies conformément aux trois règles des décalages:

Première règle : La politique ne devrait pas avoir pour but la correction de difficultés mineures de l'économie ; elle devrait surtout s'intéresser aux déviations importantes et prolongées de l'économie par rapport à sa courbe potentielle de croissance.

Deuxième règle : Afin que la politique soit opportune et efficace, elle doit souvent se baser sur une prévision à moyen terme complétée par un ensemble de probabilité plutôt que sur des certitudes absolues.

Troisième règle : Si une prévision à moyen terme et la politique qui s'y rapporte s'avèrent fausses, la logique des décalages exige que l'on procède à une prompte révision de la politique. Perdre un temps précieux à justifier les décisions antérieures n'est pas constructif.

c) On devrait rechercher de nouveaux instruments de politiques qui n'entraînent que des décalages de brève durée, tels que les méthodes anti-inflationnistes provisoires employées pour le contrôle des programmes de crédit renouvelables. Nous endossons, à cet égard, la pratique des mini-budgets.

d) Il convient de reconnaître que les instruments les plus puissants de gestion de l'économie dont dispose le gouvernement (les politiques monétaire, fiscale et des changes) sont affectés par de longs décalages et ne devraient donc pas être utilisés pour fournir des solutions instantanées à des problèmes instantanés. On ne devrait épargner aucun effort en vue de porter ce fait à la connaissance du public.



5. Un autre problème important qui affecte la politique économique est celui des attentes psychologiques. Ceux qui élaborent les politiques ne peuvent pas empêcher les gens de prévoir le cours général de l'économie mais ils peuvent réduire leur tendance à se concentrer uniquement sur la prévision des mouvements à court terme de la politique économique.

6. Ceux qui élaborent les politiques devraient donc prêter une attention particulière aux attentes du public qu'engendrent leurs propres décisions. Si un changement à court terme de l'orientation de la politique est nécessaire, en raison d'une stratégie à long terme, il convient de l'expliquer de manière complète.

7. Le gouvernement fédéral devrait adopter le concept du budget de plein emploi afin d'assurer, de manière générale mais valable, une discipline et une protection pour une politique fiscale saine. L'utilisation de ce concept devrait se faire au moins en estimant toujours, dans la présentation des budgets, quelle serait la position du budget en cas d'emploi élevé et en analysant les raisons des variations des données estimées depuis la présentation précédente.

8. On ne peut imposer aucune règle simple, telle qu'une règle d'expansion de la masse monétaire, à la Banque du Canada. Mais celle-ci doit développer des techniques améliorées d'évaluation, de rapport et de comptabilité de ses opérations.

Le rôle principal de la loi est de garantir l'équilibre financier de l'État et de permettre au gouvernement de mener à bien ses politiques économiques. Elle vise à assurer la stabilité des finances publiques et à promouvoir la croissance économique à long terme.

Le rôle principal de la loi est de garantir l'équilibre financier de l'État et de permettre au gouvernement de mener à bien ses politiques économiques. Elle vise à assurer la stabilité des finances publiques et à promouvoir la croissance économique à long terme.

Le rôle principal de la loi est de garantir l'équilibre financier de l'État et de permettre au gouvernement de mener à bien ses politiques économiques. Elle vise à assurer la stabilité des finances publiques et à promouvoir la croissance économique à long terme.

Le rôle principal de la loi est de garantir l'équilibre financier de l'État et de permettre au gouvernement de mener à bien ses politiques économiques. Elle vise à assurer la stabilité des finances publiques et à promouvoir la croissance économique à long terme.

Le rôle principal de la loi est de garantir l'équilibre financier de l'État et de permettre au gouvernement de mener à bien ses politiques économiques. Elle vise à assurer la stabilité des finances publiques et à promouvoir la croissance économique à long terme.

Le rôle principal de la loi est de garantir l'équilibre financier de l'État et de permettre au gouvernement de mener à bien ses politiques économiques. Elle vise à assurer la stabilité des finances publiques et à promouvoir la croissance économique à long terme.



---

## CHAPITRE VI

---

# INCOMPATIBILITÉS ET OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

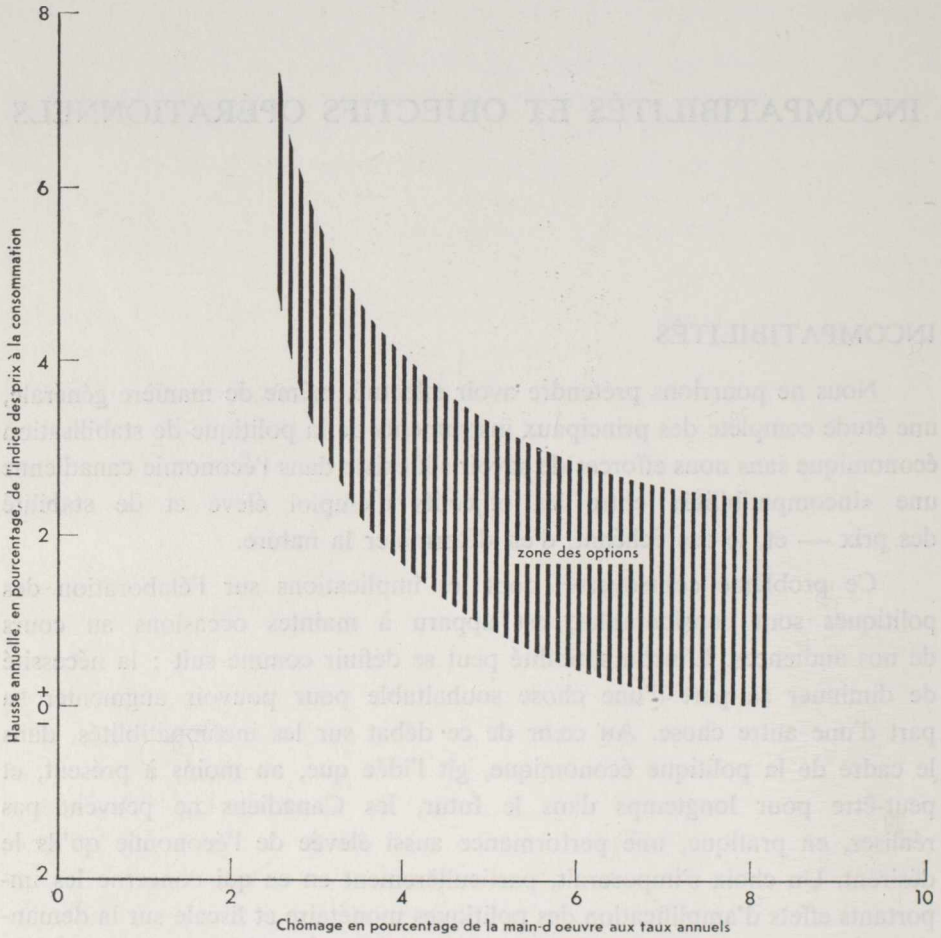
### INCOMPATIBILITÉS

Nous ne pourrions prétendre avoir effectué, même de manière générale, une étude complète des principaux instruments de la politique de stabilisation économique sans nous efforcer de savoir s'il existe dans l'économie canadienne une « incompatibilité » entre les objectifs d'emploi élevé et de stabilité des prix — et, le cas échéant, d'en déterminer la nature.

Ce problème controversé, dont les implications sur l'élaboration des politiques sont considérables, est apparu à maintes occasions au cours de nos audiences. L'incompatibilité peut se définir comme suit : la nécessité de diminuer sa part d'une chose souhaitable pour pouvoir augmenter sa part d'une autre chose. Au cœur de ce débat sur les incompatibilités, dans le cadre de la politique économique, gît l'idée que, au moins à présent, et peut-être pour longtemps dans le futur, les Canadiens ne peuvent pas réaliser, en pratique, une performance aussi élevée de l'économie qu'ils le désirent. Un choix s'imposerait, particulièrement en ce qui concerne les importants effets d'amplification des politiques monétaire et fiscale sur la demande globale. Si on accroît suffisamment la demande globale pour atteindre un niveau d'emploi satisfaisant, la croissance des prix sera trop forte. Si, d'un autre côté, on applique une politique restrictive dans le but de ralentir suffisamment l'économie pour supprimer l'essentiel de la hausse des prix, il y aura trop de chômage. Donc, la meilleure solution que l'on puisse obtenir à l'heure actuelle réside dans un compromis entre un emploi élevé et une stabilité raisonnable des prix.

## COURBES ILLUSTRANT LES ZONES D'OPTION AU CANADA

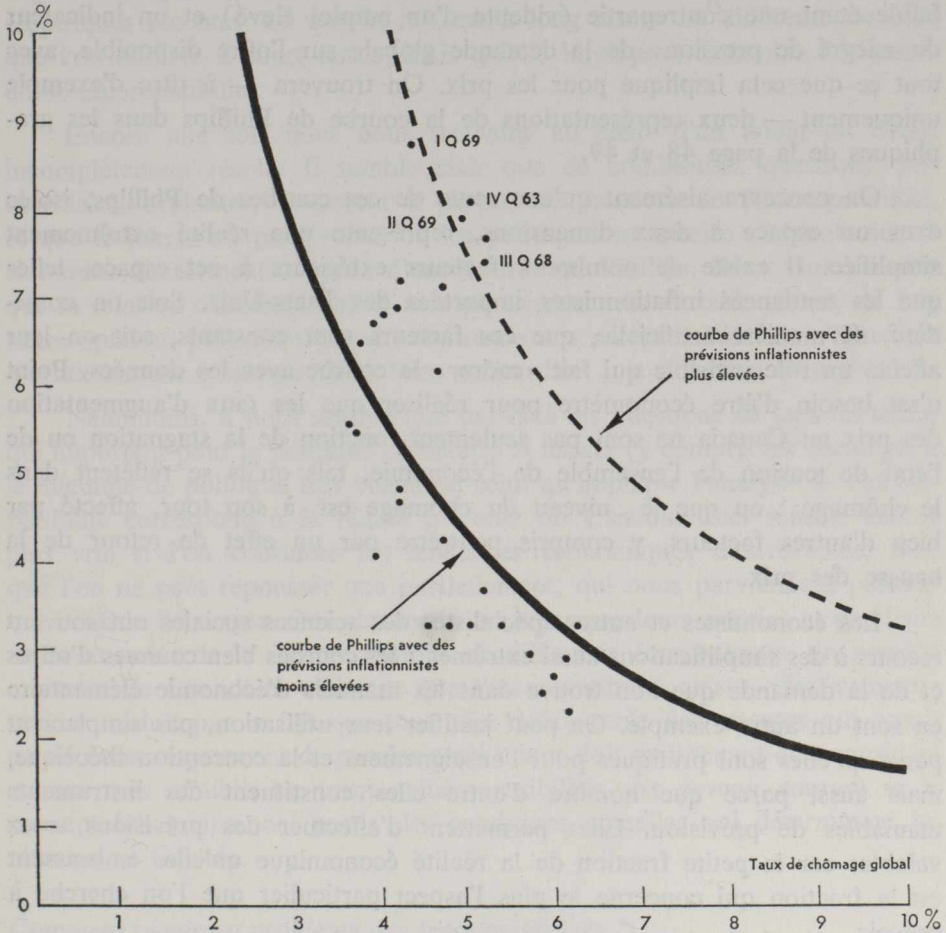
(1) Prix et chômage, 1953-1965





(2) Salaires et chômage, 1962-1969

Taux annuels de l'évolution de la rémunération horaire dans l'industrie \*



SOURCES: (1) Conseil économique du Canada, *Troisième exposé annuel*, Ottawa, 1966, p. 159. Les données de base du graphique sont tirées de l'étude spéciale du Conseil économique intitulée: *Price Stability and High Employment, The Options for Canada*, de G. L. Reuber, R. Bodkin, E. P. Bond et T. R. Robinson, Ottawa; 1966.

(2) Banque de la Nouvelle-Écosse, *Bulletin mensuel*, Toronto, septembre 1969.

*La courbe de Phillips*

La thèse des incompatibilités s'appuie quelquefois sur la représentation graphique de la «courbe de Phillips». Celle-ci indique la relation entre les variations de prix et les niveaux du chômage dans le passé. Les données relatives au chômage peuvent être comme ayant une double signification : elles sont une variable importante, fonction de la politique (un chômage faible étant une contrepartie évidente d'un emploi élevé) et un indicateur du «degré de pression» de la demande globale sur l'offre disponible, avec tout ce que cela implique pour les prix. On trouvera — à titre d'exemple uniquement — deux représentations de la courbe de Phillips dans les graphiques de la page 48 et 49.

On concevra aisément qu'une seule de ces courbes de Phillips, isolée dans un espace à deux dimensions, représente une réalité extrêmement simplifiée. Il existe de nombreux facteurs extérieurs à cet espace, telles que les tendances inflationnistes importées des États-Unis. Soit on considère, de manière artificielle, que ces facteurs sont constants, soit on leur affecte un rôle invisible qui fait «cadrer» la courbe avec les données. Point n'est besoin d'être économètre pour réaliser que les taux d'augmentation des prix au Canada ne sont pas seulement fonction de la stagnation ou de l'état de tension de l'ensemble de l'économie, tels qu'ils se reflètent dans le chômage ; ou que le niveau du chômage est, à son tour, affecté par bien d'autres facteurs, y compris peut-être par un effet de retour de la hausse des prix.

Les économistes et autres spécialistes des sciences sociales ont souvent recours à des simplifications aussi extrêmes : les courbes bien connues d'offres et de la demande que l'on trouve dans les manuels d'économie élémentaire en sont un autre exemple. On peut justifier leur utilisation, pas simplement parce qu'elles sont pratiques pour l'enseignement et la conception théorique, mais aussi parce que nombre d'entre elles constituent des instruments maniables de prévision. Elles permettent d'effectuer des prévisions assez valables car la petite fraction de la réalité économique qu'elles embrassent est la fraction qui concerne le plus l'aspect particulier que l'on cherche à prévoir.

*Existe-t-il une incompatibilité ?*

Mais la stabilité et le pouvoir prévisionnel de la relation d'incompatibilité (sans parler de sa signification précise) font l'objet d'une vive controverse entre les économistes. On fait valoir que de nombreux facteurs peuvent «faire glisser la courbe» : les changements structurels de l'économie, les variations du taux de change, les politiques de main-d'œuvre, les décalages, les attentes — même, et peut-être particulièrement, la souplesse ou la brutalité avec laquelle on applique les politiques monétaire et fiscale.



On prétend également que la relation d'incompatibilité dépend du comportement des gens qui sont frappés par l'inflation et ne réagissent pas autant qu'ils le pourraient pour s'en protéger. D'où l'affirmation que, lorsque le voile de «l'illusion monétaire» a été dissipé par une inflation continuelle, le comportement des gens va se modifier et la courbe se trouvera radicalement transformée — peut-être deviendra-t-elle verticale. Sur ce point, l'opinion du professeur Johnson, basée sur un éventail étendu de recherches empiriques récentes, est que la relation à long terme est différente de celle que l'on observe à court terme, mais qu'elle implique néanmoins l'existence d'une incompatibilité.

Encore une fois nous nous trouvons au cœur d'un débat en cours, complètement résolu. Il semble clair que de nombreuses questions, primordiales, brûlantes, se posent à propos de l'analyse de l'incompatibilité, et que le jour n'est pas proche où les politiques monétaire et fiscale seront élaborées directement à partir d'une courbe de Phillips. Il est fort possible que la relation d'incompatibilité soit un élément très variable (c'est, de fait, notre opinion, puisqu'un grand nombre de nos recommandations s'attachent essentiellement à essayer de la faire varier dans une direction favorable).

Néanmoins, il nous semble que par-delà les questions de laps de temps qui importent pour la politique monétaire et fiscale (y compris les décalages), le dilemme de politique très voisin de celui qu'implique l'analyse de l'incompatibilité correspond à la réalité présente du Canada. Ceci semble encore plus vrai si l'on considère les tendances économiques défavorables, mais que l'on ne peut repousser que partiellement, qui nous parviennent périodiquement de l'étranger. Qui plus est, à en juger par leurs paroles et par leurs actes au cours de la récente période de difficultés économiques, un nombre croissant de Canadiens estiment que l'incompatibilité existe effectivement ; ceci se traduit par le fait que tout effet défavorable des attentes qui aurait pu découler auparavant de paroles aussi nettes doit maintenant être considéré comme très affaibli. Le terme «incompatibilité» est devenu courant et le concept fait maintenant partie des conditions actuelles qui déterminent les attentes au Canada.

#### *Comment réagir au problème des incompatibilités ?*

Nous pensons que l'état des connaissances du public a atteint aujourd'hui un niveau tel, qu'une plus grande franchise à propos de l'incompatibilité a toutes les chances d'avoir des conséquences plus bénéfiques que défavorables sur les attentes et sur la performance de l'économie. Ceci inclut la lutte contre l'inflation. Nous ne voyons aucune loi selon laquelle la reconnaissance d'un problème de l'incompatibilité mène inéluctablement à l'affirmation que la seule chose à faire en ce qui concerne l'inflation au Canada est d'apprendre à vivre avec elle et à l'aimer. Selon nous, la reconnaissance de l'incompatibilité mène dans une toute autre direction, à savoir,



à l'affirmation que notre lutte contre l'inflation sera longue et qu'elle sera menée à bien en tant que telle.

Pour être plus précis, il nous semble tout simplement réaliste d'anticiper que toute économie dont la croissance est forte et l'emploi élevé — telle que les Canadiens l'espèrent sûrement — sera confrontée à un problème d'inflation endémique et périodique — quelquefois relativement latent, quelquefois plus vigoureux. Le moyen de réduire ce problème est d'y veiller continuellement et surtout d'anticiper ses manifestations les plus graves au lieu de laisser la politique et l'économie tomber dans une série des « pièges » que sont les décalages. L'expérience a maintenant montré à l'évidence combien la stratégie « arrêt-marche » à court terme était coûteuse et relativement inefficace. Ou, pour reprendre notre analogie en termes militaires, il est vraisemblable que peu de batailles seront remportées dans la guerre contre l'inflation grâce à de sauvages charges de cavalerie vers le coucher du soleil : celles-ci ne seraient probablement guère plus que des moyens extrêmement coûteux de sauver l'honneur en des jours de défaite.

Nous voici ramenés encore une fois à l'idée générale d'une stratégie à plus long terme et mieux établie. En quoi une reconnaissance plus grande du problème de l'incompatibilité peut-elle aider à promouvoir une telle stratégie? D'abord, elle fournit au gouvernement — si celui-ci estime que la nouvelle stratégie et l'objectif à long terme du Conseil économique d'un chômage de 3% sont, pour quelque temps, incompatibles — une base plus solide pour s'engager publiquement (comme nous le lui recommanderons bientôt) vers un objectif de chômage intérimaire différent. Ensuite, elle conduit le public à mieux accepter la nécessité de s'attaquer plus tôt à l'inflation et de renforcer les politiques à long terme telles que celles qui concernent la concurrence et la main-d'œuvre.

#### *Nature défavorable de l'incompatibilité actuelle*

Bien entendu, on peut aussi s'attendre à ce qu'une plus grande reconnaissance de l'incompatibilité conduise les Canadiens à se demander avec plus d'acuité pourquoi le taux d'incompatibilité qui existe actuellement dans l'économie semble si défavorable. En bref, pourquoi l'économie se trouve dans une situation où le chômage est supérieur en moyenne à 6% de la main-d'œuvre totale (taux désaisonnalisé) et où la hausse de l'indice des prix à la consommation dépasse 3% pour les douze derniers mois.

Nous avons reçu un grand nombre de témoignages qui portaient, d'une façon ou d'une autre, sur cette question. Bien que la plupart aient été riches en enseignements et très utiles, ils nous ont également laissé l'impression très nette qu'il s'agit là d'une énigme économique que l'on doit traiter avec la plus grande prudence.

Il faut d'abord dire que les taux de fluctuation des indicateurs économiques comme l'indice des prix à la consommation varient de mois en mois



pour des raisons qui sont en partie relativement éphémères et fournissent peu de renseignements sur l'état profond de l'économie. Par exemple, la guerre des prix que se sont livrés les supermarchés à la fin de 1970 a eu sur l'indice des prix à la consommation des effets dont certains ne pouvaient qu'être de brève durée et, en fait, inverses dans une période ultérieure. De telles situations sont une des raisons pour lesquelles — en particulier dans un système économique caractérisé par l'existence de décalages significatifs — les articles de première page des journaux et les débats parlementaires qui attachent une importance excessive aux variations à très court terme des statistiques ne contribuent aucunement à améliorer la compréhension de l'économie par le public.

Mais le problème est manifestement plus qu'une simple illusion statistique à court terme. Certains ont suggéré que le développement du pouvoir des syndicats et des grandes sociétés sur le marché a aggravé l'incompatibilité prix-emploi. Nous nous étendrons plus longuement sur ce pouvoir sur le marché lors de l'étude subséquente des contrôles directs et des politiques de revenus ; mais, en autant que l'incompatibilité est concernée, cet argument se heurte à une difficulté majeure, à savoir qu'il n'existe guère de preuve statistique valable (par exemple dans les données relatives au nombre de travailleurs syndiqués et à la concentration industrielle) d'un *accroissement* substantiel de ce pouvoir au cours des quelque dix dernières années. Ledit pouvoir sur le marché existe assurément et il représente un sujet d'inquiétude très valable pour le public, mais il était déjà considérable en 1960-61, époque pour laquelle la plupart des données indiquent que l'incompatibilité était beaucoup moins aiguë.

Nous pensons plus juste d'accorder plus d'importance au phénomène des attentes mentionné précédemment — à la façon dont les attentes inflationnistes pourraient bien avoir tendance à se développer et à s'auto-entretenir au fur et à mesure que les hausses de prix qui affectent les gens dépassent un à deux pour cent par an. En d'autres termes, certaines de nos difficultés actuelles peuvent résulter du fait que, dans les années '60, une phase d'expansion relativement conventionnelle du cycle des affaires, renforcée par une sous-évaluation du taux de change, a connu une certaine surchauffe puis, au lieu de se transformer en récession, s'est étendue dans une période où les États-Unis — à cause du financement de la guerre du Vietnam — généraient de fortes pressions inflationnistes et où, en vertu du système des taux de change fixes, nombre de ces hausses de prix se transmettaient immédiatement au Canada.

Il semble qu'il existe un bon nombre de signes, récents et moins récents, indiquant que lorsque la durée de l'inflation s'étend de cette manière, les attentes inflationnistes et l'inflation elle-même peuvent malheureusement s'incruster quelque peu dans l'économie et devenir difficiles à l'extirper pendant un certain temps, même si, entre temps, l'économie s'est considérablement ralentie. Il est un peu réconfortant de remarquer que, finalement, on a régu-



lièrement réussi à chasser dans une large mesure l'inflation et les attentes inflationnistes et que la crainte que le Canada se dirige vers une nouvelle ère d'inflation accélérée et tenace — crainte largement éprouvée à la fin des années '40 et à nouveau à la fin des années '50 — s'est trouvée réduite par le comportement subséquent de l'économie. Mais on doit également remarquer que la victoire relative remportée contre l'inflation s'est avérée jusqu'ici un processus douloureux et prolongé et l'est encore en ce moment. Par conséquent, bien que nous nous méfions des recherches frénétiques et trompeuses en vue de découvrir des remèdes miraculeux, nous devons professer un grand respect pour les économistes qui explorent de manière méticuleuse et avisée les moyens possibles d'accélérer effectivement le processus d'extirpation sans encourir de coûts prohibitifs à d'autres égards.

Nous devons également rappeler que les États-Unis ont eux aussi connu des taux défavorables d'incompatibilité prix-emploi dans la période récente. Dans les conditions les plus favorables, une bonne partie de leur problème aurait assurément été « importée » par le Canada par les mécanismes de transmission habituels. Cependant, comme nous l'avons vu, les conditions des années '60 étaient très loin d'être des plus favorables. Si le taux de change avait été flottant (ou même si, dans le système de taux fixes, il n'y avait pas eu de plafond aux réserves officielles du Canada de 1963 à 1968), et si on avait pleinement utilisé la possibilité qui en résultait pour réaliser, par un dosage savant des politiques de stabilisation, un isolement partiel à l'égard de l'inflation, le problème d'incompatibilité n'aurait probablement pas été aussi grave au Canada.

## OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

À présent toutefois, ce problème d'incompatibilité est encore très prononcé et nous nous devons d'en tenir compte relativement à notre opinion que la politique de stabilisation économique du Canada donnera de meilleurs résultats si elle se concentre plus particulièrement sur des objectifs opérationnels réalistes.

Les objectifs d'emploi et de prix établis par le Conseil économique — un taux d'emploi de 97 pour cent (donc un chômage de 3% et une hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation ne dépassant pas 1½% — restent apparemment des objectifs valables *pour le long terme*. De fait, le Conseil économique lui-même les considère comme des objectifs à long terme ambitieux. Étant donné qu'un certain montant minimal de chômage structurel, saisonnier et « frictionnel » à court terme est inévitable dans une économie comme celle du Canada ; qu'il existe certaines difficultés à ajuster les indices de prix pour tenir compte des changements de qualité ; et que peu d'économies modernes ont jamais réussi à éviter pour très longtemps au moins un léger mouvement des prix, les objectifs du Conseil économique requièrent une performance extrêmement élevée de l'économie. Néanmoins,



il semble parfaitement correct de les considérer comme des objectifs opérationnels aux fins de l'élaboration de stratégies à long terme telles que les politiques de main-d'œuvre et de développement régional. Pour l'horizon éloigné que visent en partie ces politiques, les normes du Conseil économique expriment le type d'économie vers lequel le Canada devrait se diriger.

Mais pour la période plus proche que concerne essentiellement une politique de stabilisation économique, nous sommes en présence d'un type d'économie différent. Et une saine gestion de cette économie exige, à notre avis, des objectifs opérationnels intérimaires, en fonction desquels la politique peut être mieux organisée, coordonnée et expliquée au public. Nous avons remarqué avec le plus grand intérêt que les professeurs Reuber et Bodkin étaient prêts, sur la base d'une longue étude du problème d'incompatibilité, à recommander un objectif d'emploi intérimaire (ou plus précisément une « cible » pour le taux de chômage) dans les termes suivants :

« Par conséquent, nous recommanderions que les pouvoirs publics fixent leurs regards sur une cible de 4 pour cent en moyenne au cours d'une période de deux à trois ans. Lorsque le chômage tend à être inférieur à ce niveau, on devrait appliquer des mesures restrictives, même si les prix sont lents à réagir aux pressions inflationnistes croissantes; et quand le chômage dépasse ce niveau, on devrait adopter des politiques expansionnistes, même si les prix s'élèvent à des taux comparables à ceux que l'on a connu pendant les dernières années '60. »

Nous sommes quelque peu plus circonspects que ces deux témoins quant à l'établissement d'un objectif d'emploi intérimaire. Mais nous sommes d'accord sur le principe qu'un tel objectif est nécessaire — pour faciliter l'élaboration des budgets, de fort emploi, pour donner plus de force et de finalité à la politique de stabilisation et pour sortir l'économie canadienne de sa stagnation actuelle de manière plus décisive.

Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral s'engage à s'efforcer, de manière avisée, de relancer l'économie canadienne vers une situation où le taux de chômage est de 4 à 4½ %, et ce, dans une période raisonnable et approximativement spécifiée.

En faisant cette recommandation, nous sommes bien conscients du fait que certains jugeront notre objectif d'emploi trop faible alors que d'autres le trouveront trop élevé, à ceux qui pourraient penser qu'un taux de 5 % environ serait plus sûr du point de vue des risques d'inflation encourus, nous ferions remarquer qu'un taux national de 5 % signifierait, sur la base de l'expérience passée, des taux bien supérieurs à 6 % au Québec et dans les provinces de l'Atlantique et que les difficultés rencontrées jusqu'ici dans la mise au point de politiques efficaces de réduction des disparités régionales ne permettent guère d'espérer que des variations régionales aussi considérables par rapport à la moyenne nationale de 5 % ne se reproduiraient pas à brève échéance.

A ceux qui préféreraient un objectif d'emploi plus ambitieux — c'est-à-dire moins de 4 % de chômage — nous concéderons que nous aussi préférons un chômage plus faible et que bon nombre de nos propositions ayant



trait aux politiques sont précisément destinées à rendre plus proche le jour où de tels taux pourront être adoptés comme objectif. Si nous avons néanmoins recommandé un taux de 4 à 4½% à présent, c'est parce que, à notre avis, dans l'état actuel de l'économie canadienne, un objectif de cet ordre est l'un des plus susceptibles de permettre une amélioration significative de l'évolution du chômage *moyen*. Cela aurait après tout un petit côté «Alice au pays des merveilles» si l'on déployait de grands efforts à débattre sur les mérites relatifs d'objectifs de chômage de 3 et 4% à un moment où le taux moyen réel est bien supérieur à 6%. Il est avant tout primordial de s'éloigner immédiatement de ce niveau de 6 à 7% et *de ne pas y revenir*. C'est ce qui nous inquiète quand nous considérons ce qui s'est produit dans l'économie canadienne à la suite des deux plus récentes expériences — au milieu des années '50 et à nouveau au milieu des années '60 — de taux de chômage aussi bas que 3½%. Nous pensons que ni l'économie ni la politique n'ont suffisamment changé — quoique nous souhaitons que ce soit finalement le cas — pour réduire de manière considérable les risques de répétition — de retour à des taux de chômage de 6, 7 et même 8%. C'est cette sorte de répétition que nous désirons tellement éviter et c'est là le fondement de notre objectif intérimaire.

Nous pensons qu'il est très important de bien réaliser que, dans le monde tel qu'il est et étant donné la perméabilité de l'économie du Canada, il est vraisemblable que, dans le futur proche, la performance de l'économie canadienne — bien qu'elle puisse certainement être améliorée — serait probablement moins satisfaisante à certains égards que la plupart des Canadiens ne l'accepteraient à long terme. Nous attachons tout autant d'importance à ce que des dispositions adéquates et humaines soient prises pour ceux qui peuvent souffrir le plus de cette situation de fait.

Nous recommandons par conséquent que la politique de stabilisation économique du Canada comporte des mesures améliorées d'assistance aux chômeurs. Les modifications récentes du régime d'assurance-chômage sont un pas dans cette direction. On ne doit cependant pas oublier que tous les chômeurs n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage, et qu'un système d'assistance aux chômeurs est donc également nécessaire. Étant donné que l'étude et l'expérimentation de diverses formes de revenu garanti sont poursuivies au Canada et que l'on élabore des politiques pratiques visant à assurer des revenus minima tout en maintenant des incitations au travail appropriées, on peut espérer que la garantie et la portée de l'assistance aux chômeurs seront améliorées.

Nos efforts devraient également se porter sur les questions plus fondamentales et à plus long terme que sont la réduction du problème d'incompatibilité ainsi que la possibilité d'élaborer graduellement de meilleurs objectifs économiques et de réaliser une meilleure performance de l'économie, sur une base continue, en ce qui concerne l'emploi et les prix. Cette tâche devrait inclure des facteurs comme la réduction des disparités économiques



régionales et l'amélioration de l'efficacité et de la souplesse de l'ensemble de l'économie. On trouvera dans les deux chapitres suivants certaines propositions à ce sujet.

### *Conclusions et recommandations (VI)*

1. Ceux qui élaborent les politiques canadiennes sont confrontés par un dilemme qui tient à une incompatibilité entre les objectifs de fort emploi et de stabilité raisonnable des prix de la politique économique.
2. On devrait reconnaître franchement l'existence de ce dilemme dans les politiques de stabilisation. Cet aveu servirait de base pour la mise au point d'une stratégie à long terme plus efficace de lutte contre l'inflation.
3. Notre objectif doit être le plein-emploi, mais vu l'existence d'un problème d'incompatibilité, l'élaboration de politiques efficaces requiert l'établissement d'objectifs opérationnels intérimaires réalistes pour l'économie canadienne. Le gouvernement fédéral devrait s'engager à relancer l'économie, de sa situation actuelle où le taux de chômage (désaisonnalisé) varie entre 6 et 7%, vers une situation où le chômage ne dépasse pas 4 à 4½%, et ce, dans un laps de temps raisonnable.
4. La politique de stabilisation économique devrait comporter des dispositions appropriées pour protéger les Canadiens qui sont affectés par la performance insatisfaisante de l'économie. En ce qui concerne les chômeurs, on devrait prévoir un régime d'assurance-chômage et un système d'assistance aux chômeurs adéquats — ce dernier pouvant finalement être développé dans le cadre de programmes plus généraux visant à assurer des revenus minima tout en maintenant des incitations au travail appropriées (voir le chapitre VII pour ce qui est de la protection des pensionnés contre l'inflation et d'autres garanties contre l'inflation).
5. Entre-temps, les recherches devraient être poursuivies en ce qui concerne les politiques régionale, de main-d'œuvre et autres politiques d'offre et de structure susceptibles de réduire à longtemps le problème d'incompatibilité.





---

## CHAPITRE VII

---

### CONTRÔLES, DIRECTIVES ET AUTRES POLITIQUES

Le phénomène de l'inflation peut être conçu et caractérisé de nombreuses manières. L'une de celles-ci — qui a toujours été populaire parce qu'elle fait de l'inflation, concept économique hermétique, un drame beaucoup plus personnel et humain — est de le concevoir comme un ensemble de décisions prises par de nombreux individus et des groupes restreints, décisions qui ont pour effet de faire monter les salaires et les prix.

Il convient de noter que toutes ces décisions n'ont pas nécessairement un effet dans le sens de la hausse, et qu'aucune décision concernant les salaires et les prix n'est complètement libre et prise sans contrainte. Toutes sortes de contraintes plus ou moins fortes se manifestent. Dans un marché très compétitif, les pressions exercées par la concurrence limitent étroitement la liberté d'action de ceux qui prennent ces décisions. Sur un marché moins concurrentiel, ce type de contrainte peut être moins grand. Toutefois, sur tous les marchés, l'action gouvernementale, quelle que soit sa forme, y compris celle des grands leviers d'une politique de stabilisation, impose d'importantes limites pratiques à la liberté de décision des dirigeants du secteur privé.

Vouloir imposer des contrôles directs, des directives ou une politique des revenus, — autant de méthodes qui appartiennent à la même famille que les instruments de politique économique — c'est demander au gouvernement d'intervenir auprès des dirigeants du secteur privé et de limiter plus étroitement et de façon plus spécifique leur liberté d'action. C'est affirmer que dans l'économie industrielle moderne, caractérisée par l'influence dominante de quelques groupes importants sur le marché et par l'inflation dont la cause, croit-on, tient davantage au coût qu'à l'effet immédiat ou retardé d'une pression excessive de la demande sur l'offre disponible,

les grands leviers d'une politique de stabilisation ne sont pas suffisants. On prétend que seule une plus forte intervention gouvernementale directe dans les mécanismes de décision privé permet de contrôler l'inflation de manière assez puissante et d'obtenir un écart acceptable entre les doubles objectifs du plein emploi et d'une stabilité relative des prix. Quels arguments peut-on avancer contre cette thèse ? L'un des plus importants est exprimé de manière caractéristique par le professeur Milton Friedman dans la citation suivante :

«L'étudiant de l'inflation est tenté de répondre aux exhortations de Washington: «J'ai déjà entendu cela». Depuis l'époque de Dioclétien, et probablement bien avant, le souverain a toujours réagi de la même manière à la hausse des prix: en accusant les «profiteurs», en demandant aux chefs d'entreprise de manifester le sens de la responsabilité sociale en abaissant les prix auxquels ils vendent leur produit ou leur service, enfin, en essayant d'empêcher les prix de monter au moyen de mesures prohibitives légales ou de toute autre manière. Le résultat de toutes ces mesures a toujours été le même: un échec complet. L'inflation n'a été arrêtée que lorsqu'on a empêché le volume de la monnaie d'augmenter trop vite, et, bien plus, cette médecine s'est avéré efficace, que d'autres mesures aient été prises ou non».

De nombreux économistes seront d'accord avec M. Friedman quand il s'agit d'une inflation de grande ampleur, mais d'autres préféreront user d'un langage beaucoup plus qualifié pour discuter du type d'inflation que le Canada a connu depuis la seconde guerre mondiale.

Cependant, la déclaration du professeur Friedman a le mérite de nous rappeler deux choses. Premièrement, le fait que les contrôles directs et les politiques de revenu sont aussi vieux que la monnaie elle-même et beaucoup plus anciens que le contrôle délibéré de la masse monétaire exercé par les banques centrales pour réaliser de manière compréhensive les objectifs d'une stabilisation économique générale. Deuxièmement, le fait que tous les contrôles directs et toutes les politiques de revenu appliqués depuis longtemps dans le passé ont donné dans l'ensemble de bien piètres résultats. Ils ont eu la bien mauvaise habitude de laisser tomber ceux qui croyaient en eux au moment même où les pressions inflationnistes s'accroissaient dangereusement. On les présente souvent comme l'arme ultime et fiable contre l'inflation, arme que les gouvernements peuvent toujours utiliser efficacement s'ils le désirent et s'ils l'osent. Mais les résultats montrent, au contraire, que telle n'est pas la réalité : en fait, la meilleure arme ultime contre l'inflation, et de loin, — celle qui réussit toujours quand les autres ont échoué, même si ce n'est pas sans entraîner des difficultés — c'est la politique monétaire.

On remarquera que comme la majorité des personnes qui ont témoigné devant nous, nous sommes très sceptiques à l'égard de la plupart des contrôles directs et des politiques de revenu. Nous ne les rejetons pas de manière absolue et, de fait, nous préconiserons un type très particulier de politique des revenus. Mais, d'une façon générale, nous ne croyons pas toutefois que ces politiques puissent fonctionner très bien pendant longtemps



et nous n'aimons pas du tout la menace qu'elles impliquent pour la liberté personnelle et le dynamisme économique. Elles présentent un autre inconvénient sérieux, celui d'accaparer l'attention et l'énergie des gouvernements et du public, au détriment d'autres politiques anti-inflationnistes plus efficaces.

Il n'en reste pas moins que de nombreux Canadiens envisagent ce type de politiques plus favorablement que nous, comme en témoignent des sondages de l'opinion publique et diverses enquêtes. Nous désirons donc nous expliquer plus longuement sur ce sujet

## CONTRÔLES DIRECTS DES PRIX ET DES SALAIRES

Les contrôles directs ayant été appliqués au Canada pendant la période de la seconde guerre mondiale, il s'impose de rappeler certains faits concernant cette expérience. Tout d'abord, il convient de souligner que l'affirmation selon laquelle «le contrôle des prix et des salaires a jugulé l'inflation pendant la guerre» est une grossière simplification qui induit en erreur. Les points suivants, tirés en partie du témoignage du Dr Arthur Smith, donnent une image plus exacte de la réalité :

(1) L'inflation n'a pas été totalement vaincue pendant la dernière guerre ; elle a été jugulée temporairement dans une large mesure, mais elle a rebondi après la guerre.

(2) Le contrôle des prix et des salaires a été appuyé, dans plusieurs domaines, par d'autres techniques de contrôles, tel que le contrôle des changes et le rationnement.

(3) Le contrôle des pressions inflationnistes a été exercé également, en grande partie, par une lourde imposition sans précédent et par la vente systématique et bien organisée des bons de la Victoire.

(4) L'une des fonctions du contrôle des prix et des salaires était psychologique et consistait à exercer un contrôle très apparent sur les profits ; on rendait ainsi le fardeau économique de la guerre plus acceptable au grand public.

(5) Une autre de ses fonctions était de restreindre au maximum les activités moins essentielles à l'économie de guerre ; on facilitait ainsi la mobilisation et l'utilisation des ressources du pays dans la production militaire.

Il est clair que le rôle qui a été suggéré aux contrôles directs pour remédier à l'inflation du temps de paix, au Canada, serait tout à fait différent.

Utiliser les contrôles comme principal instrument contre une inflation causée surtout par un excès de la demande, c'est de toute évidence vouloir verrouiller le couvercle d'une bouilloire qui finirait par sauter. Dans une situation comme celle-ci, ce sont les politiques monétaires, fiscales et le taux de change qu'il convient d'utiliser ; si l'on ne les emploie pas de manière ju-

dicieuse, tout ce que peuvent faire les contrôles, c'est de comprimer pendant quelque temps la pression, puis c'est l'explosion.

Mais que peut-on faire dans une situation moins exceptionnelle? Pour que les contrôles, en temps de paix, aient un sens — et un nombre considérable d'économistes n'y trouvent aucune justification, quelles que soient les circonstances — il faudrait qu'ils soient utilisés contre une inflation résultant dans une bonne mesure du facteur «coût» et, de plus, que ce coût ait une relation importante avec les forces discrétionnaires du marché.

Nous ne pouvons pas, dans ce rapport, reprendre la grande controverse sur l'inflation causée par les coûts et l'inflation causée par la demande. Nous suggérons aux lecteurs qui s'y intéresseraient de se reporter aux mémoires et aux témoignages qui nous ont été présentés. Ils remarqueront, par exemple, l'extrême compétence et l'intelligence avec lesquelles le professeur Lipsey et d'autres témoins abordent la question suivante : quelle est la part de l'inflation attribuable aux salaires et à la hausse des prix subséquente décidée par les chefs d'entreprise?

De toute façon, l'emploi des contrôles en temps de paix ne se justifierait que dans le cas où les pouvoirs publics accepteraient le diagnostic d'une inflation des coûts étroitement liée à l'exercice des lois du marché. Si, au contraire, une grande partie de l'inflation des coûts semble résulter de changements structurels ou de «goulots d'étranglement» — telle que la difficulté à transférer assez rapidement la main-d'œuvre et d'autres ressources d'une région à une autre pour satisfaire la demande croissante d'un secteur quelconque —, l'imposition de contrôles ne se justifierait plus guère. Il y a pire : ils ne seraient certainement pas assez raffinés et ils risqueraient de freiner les changements structurels et d'accroître le nombre de ces goulots.

### *Contrôles sélectifs*

S'il y a une leçon à tirer de l'expérience des contrôles du temps de guerre, c'est qu'on ne peut pas espérer obtenir un haut degré de raffinement et de sensibilité d'un système de contrôles directs qui ne soit rien de plus qu'un geste. Pour d'importantes raisons d'administration et de relations publiques, et d'autres encore, un tel système devient vite arbitraire, général et brutal. Ce sont des considérations semblables à celles-ci qui expliquent le jugement que nous a exprimé le Dr John Young, président de la Commission des Prix et des Revenus, à savoir qu'une politique des revenus doit être également générale.

La plupart des individus préféreraient naturellement un régime de contrôles sélectifs qui ne s'appliqueraient pas à eux-mêmes mais seulement à quelques détenteurs de la puissance sur le marché. Mais c'est un rêve futile... aussi futile que la pensée de ceux qui croient que toute l'économie canadienne est dirigée, comme la mafia, par des ordres secrets émanant d'un petit groupe de personnages haut placés. Il existe, certes, d'importantes et troublantes concentrations de puissances sur le marché, mais ce ne sont pas



les seules forces qui s'exercent. Les contrôles du temps de guerre, les politiques de revenu du temps de paix et les nombreuses enquêtes sur la concurrence prouvent que les puissances qui s'exercent sur le marché s'étendent graduellement du haut vers le bas. Ce n'est pas non plus nécessairement une simple question de syndicat ou de dimension de l'entreprise. Un petit réseau de points de vente d'un service ou un syndicat de la construction en opération dans un marché régional limité peuvent exercer un contrôle beaucoup plus puissant sur les prix de vente, qu'un gros industriel d'envergure nationale qui fait face à une forte concurrence d'importations. Notons à cet égard qu'une partie disproportionnée des récentes hausses de prix, au Canada, provient de secteurs tels que les services et la construction, dans lesquels les petites entreprises sont très nombreuses.

Cela signifie que l'établissement d'un système de contrôles sélectifs qui s'appliqueraient à des secteurs où groupe d'individus ont une forte influence sur le marché, et non aux autres, serait une opération bien difficile. De nombreux économistes protesteraient probablement de manière véhémentement. Mais le principal facteur qui, en dernière analyse, obligerait les pouvoirs publics à généraliser ou presque le système, serait son acceptation par le public. Obligatoire ou non, un régime de contrôle qui impose des contraintes au peuple pour des choses qu'il faisait librement auparavant, ne peut survivre efficacement en démocratie que s'il est accepté par le public dans son ensemble et que celui-ci croit en son équité. Ce qui paraît équitable à l'économiste ne l'est pas nécessairement au non-spécialiste. Là où le premier discerne une distinction subtile mais acceptable, le second n'y voit qu'une discrimination grossière. «A» arrive à s'en tirer tandis que «B» n'en a pas la possibilité. «Pourquoi lui et pas moi ?»

Certains contrôles sélectifs ont duré assez longtemps mais leur efficacité ultime, du moins quand on tient compte de leurs principaux effets indirects, est douteuse. Le contrôle des loyers en fournit un bon exemple. Ce ne sont pas tellement les propriétaires seuls qui ont contourné ce système en ne s'y conformant pas ; ce sont plutôt les propriétaires et d'autres investisseurs qui l'ont fait en étant contraints de dégager leurs investissements du secteur contrôlé du logement, et en le plaçant ailleurs. C'est pourquoi on constate dans certains pays un rapport constant entre le contrôle des loyers et la pénurie de logements ; ce phénomène a été beaucoup plus courant dans ces pays qu'au Canada récemment.

### *Contrôles généraux*

Si l'objectif des contrôles est d'empêcher le niveau général des prix de monter, l'acceptation du public oblige habituellement les pouvoirs publics à imposer un régime général de contrôle dès le départ. De plus, l'impossibilité pour l'administration de décider, parmi les millions de prix et de salaires individuels, lesquels sont justes et raisonnables, ou non, oblige presque invariablement les autorités à imposer, dès le début, un blocage général.

Ceux qui s'en trouvent particulièrement affectés sont autorisés alors à plaider leur cause.

Dès que les premiers cas difficiles seraient soulevés devant les autorités responsables du contrôle, le conflit entre l'acceptation par le public des contrôles en temps de paix et les réalités économiques apparaîtrait. L'économie canadienne est très complexe, très dynamique et elle n'est pas sans faiblesses. L'équilibre des prix d'hier peut n'être plus vrai aujourd'hui. Bien sûr, si le nouveau prix du marché — qui reflète l'équilibre entre l'offre et la demande — est plus bas, tout ira bien. Mais s'il est plus élevé, il risque de toucher le plafond des prix. Les autorités chargées du contrôle chercheront alors à en connaître la cause mais elles devront tenir compte du public auquel il faudra bien expliquer pourquoi une exemption est accordée à «A» et non pas à «B». Elles seront conscientes du fait que la multiplication des exemptions donnerait rapidement l'impression que tout le système de contrôle des prix est une farce. Elles auront donc tendance à être très sévères au sujet des exemptions.

Ces remarques montrent comment un régime de contrôles directs entraîne des distorsions économiques et incite à contourner la loi : la réduction de la dimension de la tablette de chocolat à 5 cents, pendant la guerre, illustre ce point, comme nous l'a rappelé plaisamment le D<sup>r</sup> Raymond Saulnier. Des évasions plus directes se produisent d'ailleurs, dès que le marché noir s'intensifie. En temps de guerre, le rationnement, le contrôle des changes et la dénonciation «patriotique» des fraudeurs rend les déséquilibres supportables. Mais en temps de paix, toutes ces motivations sont absentes ou presque.

Après un certain temps, l'édifice des contrôles directs, appliqués en temps de guerre ou de paix, craque et se lézarde. On est amené à accorder quelques exemptions et le plafond des prix est crevé, le coût de la vie augmente, et tôt ou tard les salaires et les prix doivent être ajustés en conséquence. Dans les industries où les gains de productivité sont difficiles à obtenir, cela se traduit par des hausses de prix autorisées qui provoquent, à leur tour, un accroissement du coût de la vie, et ainsi de suite. En temps de paix, les salariés exigeront éventuellement, non pas seulement une prime pour le coût de la vie, mais une compensation supplémentaire pour leur contribution au progrès de la productivité, aggravant ainsi le problème du contrôle dans les industries incapables d'améliorer leur productivité de manière sensible. La dégradation du système s'accroissant, les autorités responsables du contrôle en arrivent à veiller de plus en plus à ce que celle-ci s'effectue de façon assez ordonnée, afin de leur garder, aux yeux du public, une certaine crédibilité. Et certains contrôleurs ne sont pas sans penser qu'il faudra abandonner, tôt ou tard, le bateau qui sombre.

Sur le seul plan pratique, nous ne croyons pas qu'un régime de contrôle bien préparé, de l'ampleur et la durée de celui de la dernière guerre mondiale, doté d'un appareil administratif aussi lourd, soit appli-



cable au Canada en temps de paix. Il y manquerait de toute évidence le climat psychologique favorable et le fondement indispensable d'une acceptation large et assez soutenue du grand public. M. J. Douglas Gibson qui, au cours de sa longue carrière en économie et dans les affaires, a été contrôleur des prix pendant la guerre, nous a déclaré à ce sujet :

« Nous avons eu les pires ennuis avec certains de ces contrôles malgré la passion et le patriotisme suscités par la guerre. Il est tout à fait ridicule de supposer que les gens se conduiraient comme à cette époque; ils ne le feraient pas, ils ne le font pas. La situation diffère totalement. »

### *Les blocages*

Ce qui est plus concevable, en temps de paix, c'est une opération de la nature d'un blocage général mais temporaire — soit un contrôle de courte durée comportent peu d'exceptions et une bureaucratie restreinte pour en assurer l'administration. Beaucoup de problèmes typiques des contrôles n'apparaîtraient que faiblement, pour la bonne raison qu'ils n'en auraient pas le temps ; le blocage disparaîtrait avant qu'ils ne se soient manifestés sérieusement.

Le blocage des prix et des salaires imposé aux États-Unis à la mi-août 1971 pour une durée de 90 jours entre dans ce type d'opération. La technique qui lui succède ressemble davantage à une politique des revenus dont l'objectif est de contenir la hausse générale des prix à 2% — 3% par an.

Au Canada, il est possible d'imaginer des circonstances particulières dans lesquelles le gouvernement fédéral estimerait qu'il est avantageux de recourir à des contrôles de courte durée. Cela pourrait se produire dans le cas d'une importante poussée d'inflation, soudaine et inattendue, qui trouverait sa source hors du Canada. Le seul but d'une telle opération serait alors de maintenir un certain contrôle jusqu'à ce que la politique monétaire, fiscale et les taux de change interviennent et corrigent ses erreurs. Là encore, il y aurait un grand danger d'une explosion des salaires et des prix dès que le contrôle serait levé et même avant ; pour limiter sensiblement celle-ci, il faudrait faire usage des autres politiques le plus rapidement possible.

C'est avec beaucoup de réserve que nous envisageons tous ces types de contrôle. L'application générale de n'importe quel contrôle direct, même pour un temps limité, constitue en effet une intervention flagrante dans la liberté personnelle et économique des individus, dont le résultat ultime est extrêmement problématique. Quand, manifestement, les contrôles ne fonctionnent pas très bien — et c'est généralement le cas — il y a toujours des gens qui prétendent que la réponse, c'est plus de contrôle encore. Et il est possible que ces gens-là gagnent un jour la partie. Nous assisterions alors à une démonstration du fait qu'en temps de paix, les seuls types de contrôle qu'il est possible d'administrer pratiquement s'identifient avec une politique de gestion de l'économie brutale, stupide et insensible.

Quels que soient les contrôles proposés pour le Canada, la principale question qu'il faut se poser est la suivante : «En valent-ils la peine?» Si l'on veut bien se rappeler que même au pire l'inflation au Canada, dans le passé, n'a pas été si grave par rapport aux autres pays dans le monde, on en arrive à un calcul coût/bénéfice qui n'est probablement pas favorable aux contrôles. Bien sûr, des «situations critiques» se produiront de temps à autre, qui amèneront de nombreuses personnes à penser que les contrôles constituent la «seule» alternative. Dans de telles circonstances, il convient de considérer que les difficultés sont peut-être attribuables en partie à un certain retard dans l'application de nos politiques, que nous disposons déjà d'un certain nombre de puissants instruments de stabilisation économique que nous apprenons encore à utiliser au maximum, et que la plupart, sinon toutes les situations apparemment critiques en politique économique — comme toutes les politiques gouvernementales en général — sont le plus souvent éphémères.

Il faut rappeler aussi, à nouveau, que les Canadiens ont connu de près et pendant longtemps les contrôles directs pendant la seconde guerre mondiale et qu'ils les ont supprimés dès que celle-ci a pris fin. Nous espérons qu'une autre génération de Canadiens n'aura pas à connaître, et durement, les servitudes des contrôles.

Nous recommandons donc que le contrôle direct des prix et des salaires soit considéré comme l'un des instruments de stabilisation économique les moins désirables ; son efficacité est douteuse et en restreignant la liberté personnelle et le dynamisme économique, il se traduit par un coût élevé. Si l'on devait décider toutefois de l'utiliser en temps de paix, il faudrait en limiter strictement l'emploi à des situations critiques et pour une courte durée.

#### *L'alternative de l'impôt aux contrôles*

On nous a suggéré qu'en cas d'inflation aiguë, alors que le gouvernement pourrait se sentir obligé de recourir à des contrôles directs, une imposition spéciale pourrait être décrétée, qui aurait les mêmes résultats tout en évitant les effets secondaires indésirables des contrôles. Une telle méthode implique généralement la mise en vigueur d'un type d'imposition frappant ce qui pourrait être considéré comme une augmentation excessive de revenu. Cet impôt pénaliserait sévèrement et découragerait celle-ci mais lui permettrait toutefois de se réaliser afin que des ajustements urgents de prix et de salaires individuels puissent intervenir sur le marché.

Le professeur R. Bellan nous a exposé une formule d'application de cette technique et une autre a été révélée dernièrement par le professeur S. Weintraub. Ces propositions paraissent intéressantes mais elles ont besoin d'être travaillées davantage. Nous préférierions, de loin, n'avoir pas à recommander les contrôles directs ni les impôts spéciaux, mais si nous avons à choisir entre les deux, l'alternative de l'impôt, qui tient compte davantage de l'état du marché, pourrait éviter au Canada bien de la bureau-



cratie, la perte de la liberté économique et l'inefficacité de la répartition des ressources. Il conviendrait donc d'étudier plus à fond ces thèses pour leur utilisation éventuelle en cas d'extrême nécessité.

## POLITIQUES DE REVENU

Le docteur John Young a donné la définition suivante d'une politique des prix et des revenus : «Une tentative d'utiliser une forme quelconque de pression directe du public afin d'influencer les décisions relatives aux prix et aux revenus pour qu'ils se conforment de plus près aux objectifs économiques nationaux». Comme les contrôles, cette politique implique que le gouvernement intervienne plus étroitement auprès des dirigeants du secteur public que dans le cas de la politique monétaire et fiscale, et qu'il tisse autour d'eux des liens plus étroits et plus spécifiques. Cependant, les sanctions dont dispose le gouvernement sont moins fortes et moins absolues que dans le cas des contrôles.

Les contraintes utilisées effectivement, dans différents pays, pour étayer les politiques de revenu, sont multiples. A une extrémité de l'échelle, il y a les programmes dits «volontaires» en vertu desquels les gouvernements fixent des directives concernant les prix et les salaires et invitent simplement les dirigeants des sociétés et des syndicats à s'y conformer dans un but patriotique. Il est vraisemblable que ces directives ne sont pas plus efficaces que les déclarations fermes d'un gouvernement demandant aux citoyens d'adopter un comportement plus conforme au bien commun afin d'améliorer la situation économique. Une méthode comme celle-ci peut donner l'impression que le gouvernement cherche, en douceur, à faire retomber sur le dos des autres les erreurs de sa propre gestion de l'économie. Comme le professeur Johnson nous l'a fait remarquer franchement : «C'est une conception étrange de la démocratie — mais enseignée dans les écoles publiques britanniques — que de demander à chacun de se serrer la ceinture afin de dégager le gouvernement de son obligation de se restreindre lui-même».

Toutefois, certaines politiques de revenu ont eu un aspect beaucoup moins libre. Elles se sont appuyées, entre autres, sur l'utilisation, ou des menaces en ce sens, à l'égard des non-conformistes, de politiques discriminatoires et de la réduction de la protection douanière. Les gouvernements ont également exposé les contrevenants à une publicité défavorable et ils ont généralisé la menace d'imposition de contrôles obligatoires. Au Canada, comme le docteur Young l'a souligné à plusieurs reprises, le programme de la Commission des Prix et des Revenus, établi en 1970, n'était d'une application facultative, «volontaire», qu'au premier stade de sa mise en vigueur tant qu'on n'y avait pas adhéré. Les gouvernements, les employeurs et les employés furent invités à adhérer au programme et à ses contraintes. Mais dès que ceux-ci s'étaient engagés, cette adhésion devenait obligatoire et les pouvoirs publics étaient censés utiliser des sanctions à l'encontre des contrevenants.

Dès qu'une politique des revenus est appuyée fermement par des sanctions du gouvernement, qu'elle parvienne à fonctionner pendant quelque temps et qu'elle influe quelque peu sur l'économie, elle commence à s'apparenter à un système de contrôles obligatoires. Comme celui-ci, elle tend habituellement à s'appliquer de manière universelle, elle ressent le besoin d'être acceptée par une grande partie du public et elle ne tolère que peu d'exceptions. En fait, elle peut même être moins tolérante pour les exceptions, parce qu'elle repose davantage sur la force pure de l'opinion publique ; même un faible doute au sujet d'une discrimination injustifiée peut ébranler sérieusement la confiance et l'adhésion du public. C'est sans doute pourquoi, en 1962, la déclaration initiale très nuancée des États-Unis, concernant les directives sur les prix et les salaires — document qui prévoyait un grand nombre d'exceptions et de cas spéciaux — fut transformée en une déclaration beaucoup plus générale et plus brutale, dès que le gouvernement décida de donner de la vigueur à ses directives.

La plupart des politiques de revenu ont eu des difficultés, même à être mises en vigueur, et celles qui ont franchi ce cap ont rarement survécu longtemps. On se rend compte bien peu souvent, par exemple, de la propension qu'ont les politiques de revenu à perturber l'économie et à restreindre la liberté individuelle, de la même manière que les contrôles. Il arrive parfois que des distorsions (et des injustices également) se produisent quand la politique de revenu réussit à moitié — qu'elle est efficace dans certains secteurs de l'économie et qu'elle ne l'est pas dans d'autres.

Cela signifie qu'elle équivaut à frapper d'un impôt discriminatoire les «bons sujets», ce qui est anti-économique et injuste. Mais les «bons sujets» ne supportent guère ce traitement bien longtemps, à moins peut-être que ce ne soient des fonctionnaires condamnés à donner l'exemple, qui n'est pas suivi d'ailleurs. Dans ce cas-là, la distorsion économique se traduit par une difficulté croissante à embaucher et retenir un nombre suffisant de fonctionnaires compétents. Le professeur Richard Lipsey nous a entretenus de ce genre de difficultés et d'autres encore qu'a suscitées la politique de revenu en Grande-Bretagne.

### *Directives*

L'établissement de directives ou de normes sur lesquelles la plupart des politiques de revenu sont bâties, pose un certain nombre de problèmes. On peut vouloir, en principe, déterminer les normes de salaire (qui doivent généralement se présenter sous la forme d'une simple directive pour être acceptables au public) en fonction d'un taux de croissance de la productivité. Ceci soulève le problème d'une révision fréquente des statistiques de productivité et, de plus, la même difficulté suivante rencontrée avec les contrôles : comment procéder avec les industries dont la croissance est lente. D'autre part, si les prix augmentent rapidement quand les normes sont instituées, le réalisme peut exiger que celles-ci soient fixées au taux de productivité, mais



que l'on tienne compte également des hausses de prix précédentes. Dès que ce taux est déterminé, il est difficile de le réduire, même lorsque l'augmentation des prix se ralentit. Elle peut devenir alors une sorte de niveau-plancher, qui a plutôt pour effet d'empêcher que d'encourager le retour à une stabilité raisonnable des prix.

Les difficultés inhérentes aux directives paraissent infinies. Cela n'exclut pas totalement, à notre avis, l'utilisation possible au Canada, à l'avenir, d'une politique de revenu basée sur des directives générales, mais cela signifie qu'on ne peut pas se fier intégralement et pendant longtemps à une telle politique. Dans la meilleure hypothèse, elle peut s'avérer un auxiliaire très modeste aux grands leviers de la politique monétaire et fiscale et des taux de change. Dans quelques circonstances exceptionnelles, les directives pourraient être d'une certaine aide, sur le plan psychologique, en facilitant l'éclosion d'un climat moins inflationniste, mais, au-delà, il est très probable qu'elles se solderaient par un échec. Même à court terme, il serait sans doute difficile de rendre cette politique opérante. Il y a probablement plus de chance d'obtenir quelques résultats modestes, dans le cas où un accord ferme s'établit au pays au sujet de la nécessité de faire quelque chose, et si les grands groupes sociaux affectés, y compris les syndicats, participent d'une manière quelconque à la conception et la préparation des directives.

#### *L'identification des excès*

Si nous ne sommes pas favorables à l'établissement et la publication en permanence de directives générales, quelles qu'elles soient, par la Commission des Prix et des Revenus, par contre nous recommandons fortement à la Commission de s'engager dans un programme permanent de recherche et d'identification des cas où l'augmentation des coûts et des prix est hors de proportion, *eu égard à toutes les normes raisonnables* : nous connaissons des secteurs importants dans lesquels les forces normales du marché exercent une influence insuffisante sur les décisions prises à l'égard des prix et des salaires, avec le résultat que les hausses sont excessives et injustifiables à tous points de vue. De tels excès, surtout quand ils se produisent dans des industries-clés, ont naturellement un impact sur les coûts des industries concernées, mais leurs effets ne s'arrêtent pas là. Ils tendent aussi à créer des précédents dangereux et perturbateurs pour d'autres groupes qui négocient des salaires ou fixent des prix. Compte tenu de cet effet contagieux, les prix et les salaires peuvent s'élever à des niveaux excessifs. Dans le mémoire qu'il nous a présenté, le docteur John Crispo parle des « naufrageurs » qui opèrent en dehors des contraintes normales du marché. Il mentionne ce qui suit :

«... il y a peut-être quelque chose de foncièrement mauvais dans la poursuite concurrentielle des intérêts personnels sur des bases morales et éthiques... mais économiquement il est difficile de contester l'efficacité de cette attitude tant que le contrepoids est suffisant parmi les divers groupes d'intérêts en lice, que celui-ci soit de nature commerciale ou institutionnelle. Ce que nous devons éviter, ce sont

des groupes d'influence immodérés, qu'ils soient dans le monde du travail, le patronat, les professions libérales ou même le gouvernement. Sinon, ils pourraient en retirer des avantages de monopole ou de monopole, aiguisant par là l'appétit des autres pour des choses moins réalisables, mais peut-être tout aussi inflationnistes.»

Votre Comité croit, comme le docteur Crispo, que ces « naufrageurs » ont une influence négative sur l'économie. Quand ils se manifestent, soit au moment où les contraintes et les pressions normales du marché sont inopérantes et inefficaces, les gouvernements devraient en informer le public le plus largement possible et mettre en relief l'intérêt général. C'est, à notre avis, l'une des fonctions que la Commission des Prix et des Revenus a le mieux exercée, en attirant l'attention du public sur de telles situations et en soumettant ainsi ceux qui sont impliqués au jugement et à la critique de leurs pairs.

Mais nous ne voudrions pas nous arrêter là. Les hausses excessives de prix et de salaires ne devraient pas être seulement l'objet d'une identification et d'une publicité, mais également d'une recherche qui conduirait à recommander des remèdes. Dès que l'on aurait découvert les défauts de structure ou les circonstances spéciales qui permettent à des groupes de franchir les barrières des contraintes normales du marché, on devrait prendre des mesures susceptibles de maintenir les hausses dans des limites acceptables. Si, par exemple, l'élimination de la protection douanière ou des restrictions à l'entrée de nouveaux travailleurs dans un métier particulier devait améliorer la situation, le gouvernement devrait considérer ces mesures. Nous estimons que ce type d'activité, à l'avenir, devrait être une importante fonction de la Commission des Prix et des Revenus.

A cause des difficultés que soulève l'application de directives durant un certain temps, nous ne pensons pas que la fonction d'information et de publicité devrait être exercée au moyen de directives. Compte tenu de nos objectifs à moyen terme relatifs au chômage, nous croyons plutôt que cette fonction, ainsi que la politique monétaire et fiscale et le taux de change devrait être axée, à moyen terme, vers une réduction de la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation à un niveau de 2% à 3%.

#### *La protection des pensionnés contre l'inflation*

L'identification des principales victimes de l'inflation est une question difficile qui pourrait faire l'objet d'une recherche utile. Il est clair, toutefois, que le groupe des retraités est particulièrement touché et qu'il a peu de moyens pour s'en défendre. Le parlement a majoré de temps à autre les pensions qui sont sous sa juridiction et il a indexé certaines d'entre elles sur l'indice des prix de détail ; mais cette indexation n'est que partielle et les retraités continuent d'être affectés par l'inflation.

On prétend parfois que l'indexation globale des pensions du gouvernement et la recherche d'une compensation pour les autres pensionnés qui



sont particulièrement sans défense, devraient être éliminées parce qu'elles peuvent avoir des incidences sérieuses sur la psychologie inflationniste — et faire croire à beaucoup de gens qu'on a abandonné le combat contre l'inflation. Ceci nous semble inacceptable et exagéré. Inacceptable, parce qu'une telle attitude prolongerait une injustice flagrante et laisserait supposer que nous faisons des retraités les otages de nos bonnes intentions anti-inflationnistes. Exagéré, parce qu'une forte hausse des pensions obligerait le gouvernement fédéral à trouver beaucoup plus d'argent qu'il est obligé d'en trouver pendant les poussées inflationnistes (y compris, peut-être, au moyen d'une majoration des taux de contribution), et parce que l'expérience des dernières années de nos politiques économiques et autres montrent que ce ne sont pas seulement les retraités qui sont très affectés par l'inflation et qui veulent que les gouvernements y remédient plus efficacement.

Nous recommandons donc que la politique de stabilisation économique prévoit d'indexer les pensions de vieillesse, ainsi que les prestations des régimes de retraite du Canada et du Québec, sur l'indice des prix à la consommation.

### *Le rôle des syndicats*

Il convient maintenant de dire un mot du rôle que pourrait tenir le mouvement ouvrier dans la stratégie de stabilisation économique que nous proposons dans ce rapport.

Nous n'avons pas l'intention, même si c'est populaire, de faire un sermon moralisant aux ouvriers sur la nécessité de limiter les salaires. Certes, les syndicats et leurs membres sont loin d'être sans tache sur la scène de l'inflation au Canada. Mais on peut en dire autant de beaucoup de personnes qui les critiquent. Malgré les efforts des syndicats, environ un tiers seulement des ouvriers non agricoles sont actuellement syndiqués et parmi les deux autres tiers, on trouve ces dernières années de nombreux cas d'augmentations de salaires très au-dessus de la moyenne.

C'est surtout parce que leurs demandes de hausses de salaire sont bien connues du public, que les syndicats sont si souvent rendus responsables de l'inflation. D'autres groupes en font autant, mais plus discrètement et cela passe souvent inaperçu du public. Les négociations collectives de travail sont et resteront sans doute l'un des processus économiques les plus voyants et les plus tumultueux : dans ces conditions, les syndicats risquent de demeurer les principaux boucs émissaires dans le domaine économique et social.

Les syndicats affaiblissent eux-mêmes leur réputation en publiant quelquefois des déclarations provocantes et partisans qui sont largement interprétées comme une manifestation du mépris de l'intérêt public par un groupe autocratique. On ne se rend pas assez compte que le mouvement

ouvrier canadien, dans sa grande majorité, et comme tout groupement humain, est très loin d'être une armée de civils disciplinés qui obéissent à un seul chef. En réalité, c'est un type d'organisation profondément *politique*, fédérée de manière lâche et secouée par des divisions de toutes sortes. Bien des déclarations émanant des chefs syndicaux ne sont pas destinées surtout à la consommation externe mais constituent plutôt des cris de ralliement qui témoignent d'une lutte constante pour maintenir le degré minimal d'unité et de contrôle indispensable à la survivance de l'organisation.

Si nous faisons ces observations, ce n'est pas pour disculper les syndicats de leur part de responsabilité dans l'inflation, mais pour amener les syndicats, de manière réaliste, à jouer plus efficacement leur rôle à l'avenir dans une politique de stabilisation économique. Il faut se rappeler constamment que le chef syndical typique, au Canada, est beaucoup moins un «patron» qu'un politicien qui peut être remplacé et dont les électeurs sont difficiles et turbulents. Ceci le met dans une situation très délicate quand, à la veille des négociations collectives, il lui est demandé fermement de se conformer à des directives de salaires ou, du moins, de tenir compte de l'intérêt public et des effets inflationnistes du contrat de travail négocié. Il pourrait citer alors les paroles de Hugh Cecil qui prétend que le désintéressement ne convient pas aux actions de l'État et qui ajoute ceci : «personne n'a le droit d'être généreux avec les intérêts des autres».

Ceci étant dit, nous recommandons vivement au mouvement ouvrier canadien de considérer très attentivement les propositions de ce rapport et de se demander comment il pourrait contribuer le plus efficacement possible au succès de leur application. Nous lui demandons de ne pas réagir immédiatement à ces propositions, mais d'étudier d'abord pourquoi, par exemple, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un objectif d'emploi temporaire et assez prudent (compte tenu de tous les facteurs économiques et politiques pertinents) serait probablement en mesure de se traduire, à l'avenir, par un niveau moyen d'emploi meilleur que celui du passé. Nous lui demandons enfin, dans son propre intérêt et dans celui du public, de traiter le problème de l'inflation au Canada avec beaucoup plus de sérieux qu'il ne l'a fait jusqu'à maintenant, car si l'inflation n'est pas mieux contrôlée, elle provoquera inévitablement une frustration grandissante dans le public, qui s'accompagnera de pressions pour le contrôle des salaires et l'établissement d'une législation ouvrière répressive.

Nous ne faisons pas la morale, nous cherchons seulement à être réaliste. Nous pensons que si le mouvement ouvrier accueille nos recommandations dans le même esprit, il pourra trouver un moyen d'aider à faire passer ces propositions dans la réalité.

## POLITIQUES CONCERNANT L'OFFRE ET LES STRUCTURES

Certaines politiques économiques de stabilisation, telle que la politique monétaire et fiscale, s'appliquent surtout à la demande globale et aux



dépenses, mais d'autres s'exercent principalement au niveau de l'offre. Une politique de l'offre peut se définir comme une politique dont l'objectif est de diminuer le gaspillage des ressources et d'augmenter le volume des biens et des services disponibles pour satisfaire la demande croissante. Le but d'une politique structurelle est d'opérer un transfert des ressources dans l'économie afin que l'offre soit au bon endroit et au bon moment, et puisse répondre à la demande. La politique de main-d'œuvre offre un bon exemple de la combinaison d'une politique concernant à la fois l'offre et les structures. Elle permet, entre autres, d'accroître l'offre de main-d'œuvre qualifiée, au moyen de l'apprentissage ; elle facilite aussi le transfert de chômeurs ou de main-d'œuvre sous-employée dans des secteurs défavorisés de l'économie, vers d'autres secteurs en expansion où le besoin de main-d'œuvre se fait sentir.

En ce qui concerne la stabilisation, les politiques concernant l'offre et les structures ont deux effets principaux sur l'économie :

1. Elles accroissent le potentiel de croissance de l'économie, en augmentant l'offre de produits et de services disponibles.
2. Après un ralentissement général de l'activité qui s'accompagne de chômage, elles facilitent le retour de l'économie à une conjoncture de croissance, sans inflation sérieuse. En effet, ce retour à la croissance ne s'effectue jamais de manière égale dans l'ensemble de l'économie, parce que le degré d'accroissement de la demande est irrégulier selon les secteurs. Une politique efficace de l'offre et des structures imprime à la reprise un rythme plus régulier, élimine des goulots d'étranglement et des poussées inflationnistes locales.

Quand l'économie est en pleine surchauffe et dans une phase de forte inflation, cette politique est négligée et c'est en grande partie la raison pour laquelle elle a relativement peu retenu l'attention au Canada. Le Conseil économique en souligne longuement les mérites dans son *Troisième exposé annuel* mais à l'époque où celui-ci a été publié, à la fin de 1966, l'inflation et la psychologie inflationniste avaient atteint un tel stade que les recommandations du Conseil, à cet égard, sont apparues à beaucoup de commentateurs comme dépassées par les événements ou comme une dérobade. On réclamait un remède beaucoup plus fort et rapidement. C'est bien la situation politique typique qui se présente, non seulement au Canada, mais dans tout pays dont l'économie successivement freinée et accélérée, fait face à une grave poussée d'inflation. Dans un tel climat, les politiques aux effets lents retiennent peu l'attention et, de fait, elles ne permettent guère d'échapper aux difficultés immédiates.

Mais dans le contexte d'une stratégie anti-inflationniste à plus long terme et qui se veut plus efficace en définitive, ces politiques se justifient. Elles ne sont pas inappropriées, bien au contraire. C'est peut-être, pratiquement, le meilleur instrument que le gouvernement peut utiliser pour résoudre, en



partie du moins, l'incompatibilité apparente entre le plein emploi et la stabilité des prix. Et, contrairement aux contrôles, ses effets secondaires, tels que l'augmentation plus rapide de la productivité et du niveau de vie, sont bons dans l'ensemble.

C'est pourquoi nous favorisons nettement les politiques de l'offre et des structures. Nous estimons qu'elles devraient absolument faire partie d'une stratégie vraiment efficace de la stabilisation économique.

La politique de la concurrence, qui est de la même famille, retient considérablement l'attention du public en ce moment. Appliquée judicieusement, elle a son utilité contre l'inflation et également contre certaines pratiques et structures restrictives qui amoindrissent le dynamisme de l'économie de marché et freinent l'innovation souhaitable au service des consommateurs. Bien conçue, elle implique une certaine réglementation de domaines particuliers du marché, mais celle-ci doit être très différente des autres méthodes de réglementation des affaires par le gouvernement, tant en ce qui concerne son ampleur que sa philosophie sous-jacente. En réalité, sa philosophie devrait être, à bien des égards, *opposée* à celle des autres techniques de réglementation et elle devrait être envisagée comme une alternative et une meilleure approche. L'esprit fondamental d'une politique de concurrence, c'est de n'intervenir sur le marché que lorsqu'il est nécessaire d'en améliorer le fonctionnement — de lui laisser normalement sa liberté et de lui donner une chance de montrer ce qu'il peut faire réellement en offrant plus de possibilités à ceux qui ont des idées pour mieux servir le public et à un prix moindre. C'est une philosophie bien différente de celle du contrôle direct des prix et des salaires. Plus le marché fonctionne — ou paraît fonctionner — de manière concurrentielle, moins les contrôles directs semblent attrayants.

En raison des nombreuses critiques soulevées par divers aspects de la politique canadienne de concurrence et à la suite d'un rapport spécial du Conseil économique, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi relatif à une nouvelle loi sur la concurrence qui comprend, entre autres innovations, la création d'un tribunal ayant à statuer sur les pratiques de la concurrence et qui s'appuiera sur le droit civil, ainsi que l'abandon partiel du droit pénal auquel se réfère exclusivement la législation actuelle. Un bon nombre d'aspects de ce projet ont déjà suscité de vives controverses. Toutefois, le gouvernement ne présentera pas ce projet de loi à l'approbation du parlement avant quelque temps et les discussions pourront se poursuivre, ainsi que les représentations par les personnes ou les groupes intéressés.

Tous ceux qui ont des opinions éclairées sur ce projet de loi devraient donc les exprimer et participer au débat actuel sur cette question, pour dire les améliorations qu'ils souhaiteraient y voir apporter. Il convient, à ce sujet, de ne pas perdre de vue l'objectif fondamental de toute législation sur la concurrence, soit l'amélioration du fonctionnement des marchés au bénéfice de tous les Canadiens. Nous recommandons vivement au gouvernement d'écouter attentivement les suggestions qui lui seront faites.



Il est probable également que dans un avenir proche, la politique de main-d'œuvre, — autre branche de la politique de l'offre et des structures — sera modifiée considérablement. Ses buts sont de réaliser un meilleur équilibre entre l'offre et la demande d'emplois, de promouvoir et de faciliter l'adaptation des travailleurs aux changements, et de faciliter ainsi la réalisation d'un certain nombre d'objectifs économiques et sociaux, l'équité et la croissance économique entre autres. Mais elle a également un rapport important avec la stabilisation économique et la réalisation d'un meilleur équilibre entre le plein emploi et la stabilité des prix.

Le gouvernement fédéral, au Canada, applique depuis cinq ans une politique active de main-d'œuvre. Dans son *Huitième exposé annuel* publié récemment, le Conseil économique procède à une évaluation approfondie de certains aspects de cette politique et de ses résultats. Nous recommandons au gouvernement fédéral d'étudier attentivement cette analyse, d'examiner d'autres aspects de cette politique afin d'en évaluer les résultats et de réaliser des améliorations afin de permettre à la politique de main-d'œuvre de contribuer davantage encore à la stabilisation de la croissance de l'économie.

### *Conclusions et recommandations (VII)*

1. Tandis que nous préconisons pour le Canada l'adoption d'une politique des revenus d'un genre très particulier, nous demeurons profondément sceptiques, en général, sur le mérite de la plupart des systèmes instituant des contrôles, empreints de dirigisme et de la plupart des politiques des revenus. Alors que l'histoire ne peut que constater leur peu d'efficacité dans la lutte contre l'inflation, de tels systèmes comportent autant de menaces à la liberté individuelle et d'entraves au dynamisme économique. Ils tendent également à distraire notre attention de politiques anti-inflationnistes plus efficaces. Les questions que soulève leur seule acceptabilité par le public militeraient contre l'adoption de contrôles sélectifs des salaires et des prix. Le système de contrôle serait vraisemblablement d'une portée générale dans son application ou un geste éminemment sans valeur. Dans l'arsenal des moyens de stabilisation économique, les contrôles figurent parmi les outils les moins désirables. Si même on les emploie en temps de paix, on ne devrait le faire qu'en cas d'urgence à court terme.

2. En présence d'une adhésion nationale marquée, où s'expriment notamment les principaux groupes de pression, on pourrait avoir recours à une politique des revenus fondée sur des lignes directrices d'ordre général et servant d'auxiliaire aux grands leviers que constituent les politiques fiscale, monétaire et des taux de change pour provoquer une inflexion d'ordre psychologique à court terme vers un climat moins inflationniste. Néanmoins, on ne devrait rien attendre de bien solide d'une telle politique ni en escompter des résultats à long terme.

3. Nous recommandons que la Commission des prix et des revenus décèle et rive l'attention du public pour la concentrer sur des situations où se produisent des hausses des prix et des salaires qui sont hors de proportion, aux termes de critères raisonnables. Quand les défauts de structure ou d'autres circonstances exceptionnelles ont permis à certains groupes de passer outre aux barrières et aux contraintes normales du marché, il faut prendre des mesures pour maintenir les augmentations à l'intérieur de limites plus acceptables. Si des mesures comme la suppression de la protection tarifaire ou l'imposition de restrictions à la venue de nouveaux travailleurs dans certains secteurs du marché devaient améliorer la situation, il ne faudrait pas hésiter à les recommander au gouvernement.

4. Nous ne pensons pas que cette fonction de canalisation doive obéir à des lignes directrices d'ordre général. C'est plutôt à la lumière de notre objectif à moyen terme touchant le chômage que nous croyons que la canalisation susdite aussi bien que les politiques monétaire, fiscale et des taux de change peuvent être infléchies pour atteindre une réduction du taux d'accroissement annuel de l'indice des prix à la consommation de l'ordre de 2 à 3 pour-cent à moyen terme.

5. A l'égard des retraités vulnérables à l'inflation, il devrait exister un réajustement total des pensions de sécurité de vieillesse et des paiements provenant du Régime de pensions du Canada ou de la Régie des rentes du Québec à l'occasion des hausses de l'indice des prix à la consommation.

6. Les politiques monétaire, fiscale et des taux de change, ces trois grands leviers de l'économie, convergent essentiellement sur la demande. On doit les compléter par des politiques d'approvisionnement et des politiques de structure (comme la politique de la main-d'œuvre et de la concurrence) qui catalysent la croissance dans la fourniture des marchandises et des services et qui canalisent les ressources vers leur emploi optimum. Du fait que ces politiques ont pour effet d'améliorer à plus long terme les échanges, on devrait leur réserver une place de choix dans notre stratégie de stabilisation économique.



---

## CHAPITRE VIII

---

### POLITIQUES NATIONALES ET PARTICULARITÉS RÉGIONALES

Cet examen de la politique de stabilisation économique au Canada serait incomplet sans une référence aux aspects régionaux de cette politique. Presque tous les pays présentent, de façon plus ou moins marquée, des particularités régionales ; le Canada cependant est plus « régional » que la majorité des nations, et ceci est encore plus vrai dans le domaine de l'économie. Il était donc inévitable que parmi des mémoires soumis, un grand nombre consacrent de larges développements aux politiques de croissance économique des régions ou aux aspects régionaux des diverses politiques.

On reconnaît depuis longtemps que toute politique économique, même la plus ample, exerce des effets variables sur les différentes régions. Il en est ainsi des droits de douane à l'importation (bien qu'en cette matière des études récentes aient conduit à une réinterprétation de la nature et de l'importance de ces différences). De même, les réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des compagnies ont un effet plus stimulant dans les régions à revenu élevé et aux activités diversifiées que dans les autres régions. Il est patent enfin que dans le cas des programmes fédéraux à coûts partagés (tels ceux destinés à la construction de logements à loyer modéré), l'impact varie selon la capacité de financement des gouvernements provinciaux.

Conscient de ces disparités, le gouvernement fédéral s'est efforcé, d'une part d'adapter les politiques nationales aux spécificités régionales et, d'autre part de mettre en œuvre des programmes spécialement ajustés aux besoins de chacune des régions. Le système des paiements de péréquation fiscale fournit ainsi un exemple évident et relativement équitable de transfert inter-régional des ressources. On peut également citer dans le même ordre, le

programme d'octrois et prêts aux industries situées dans les zones «à croissance lente».

Mais qu'en est-il des principaux leviers de la politique de stabilisation économique ? Quel rôle, s'il en est, les instruments monétaires et fiscaux peuvent-ils jouer dans l'effort de nivellement des disparités régionales et de développement des régions défavorisées ?

#### *La politique monétaire et les régions*

Les possibilités de donner une orientation régionale à la politique monétaire paraissent très limitées à ceux qui, dans leurs interventions, ont abordé cette question. On a fait ressortir en effet le caractère national et international des marchés monétaire et financier. Toute tentative d'édifier des circuits artificiels pour diriger les capitaux vers telle ou telle région, se heurte aux risques de «fuites massives». Les capitaux ne s'immobiliseraient pas là où on les destine mais finiraient par aboutir là où ils se seraient dirigé naturellement sans l'intervention du gouvernement.

On ne peut que convenir de la validité de cette proposition, dans la mesure où elle demeure générale. Néanmoins, nous avons reçu des témoignages qui ont fait apparaître *quelques* possibilités d'exercer une certaine influence sur le coût et la disponibilité du crédit dans des régions particulières. Ainsi le Gouverneur de la Banque du Canada a noté : «Lorsque le crédit a été serré, nous avons essayé d'amortir dans la mesure de nos moyens l'incidence de ces mesures sur les régions à lent développement en demandant aux banques de se montrer conciliantes pour les demandes provenant des régions à croissance lente...» Le mémoire soumis par l'Association des Banquiers Canadiens a fait entrevoir des actions du même ordre, qui pourraient s'avérer utiles, même si elles restent en nombre très limité. Rappelant que la distribution régionale des prêts et dépôts est «fondamentalement déterminée par les clients» les banques ont néanmoins précisé qu'elles accordaient une «attention spéciale» aux besoins des régions à croissance lente en assouplissant les conditions et les normes de risque des prêts dans ces régions.

Le système bancaire canadien, parce qu'il est centralisé, pourrait semble-t-il permettre d'intervenir par «persuasion morale» pour ajuster la politique monétaire aux particularités régionales et contribuer ainsi au développement économique des régions. Nous conseillons fortement de considérer attentivement cette possibilité.

#### *La politique fiscale et les régions*

La politique fiscale semble offrir bien plus de possibilités d'action pour promouvoir le développement régional. Nous avons reçu de nombreux témoignages attestant de l'important effort déjà réalisé dans ce sens, et suggérant que plus encore pourrait être accompli dans l'avenir. Ceci n'est pas pour



surprendre si l'on rappelle que les pouvoirs publics, aux différents niveaux de gouvernement, dépensent actuellement en bien, services et montants de transfert, environ 35% du Produit National Brut. Les gouvernements sont donc en position d'influencer considérablement, par ce seul moyen, la répartition régionale de l'utilisation des ressources. Il convient également de noter que plus de la moitié du total des dépenses publiques est le fait des gouvernements provinciaux et des collectivités locales, et nombreux parmi eux ont fortement intérêt à ce que les disparités économiques régionales soient réduites.

La politique fiscale se présente comme une lame à deux tranchants : d'un côté l'impôt, de l'autre la dépense publique. Nous avons précédemment indiqué notre préférence pour l'emploi de l'impôt comme instrument d'action. Si nous évoquons ici l'importance des dépenses gouvernementales par rapport au PNB, c'est pour souligner que, dans la recherche des objectifs économiques régionaux, le secteur public peut intervenir tant par l'impôt que par la dépense. Lorsque des changements sont apportés à la politique fiscale principalement dans son aspect impôt, il est important de distinguer les effets produits selon les régions. On peut également rappeler que les variations apportées dans les dépenses ne doivent pas, selon nous, être considérées comme de simples expédients de la politique fiscale ; nous avons particulièrement mentionné à cet égard les possibilités d'intervenir dans le cas de poches régionales de chômage ou d'inflation.

Comme la politique monétaire, une politique fiscale «régionalisée» risque de se heurter au problème des «fuites» interrégionales. Une partie des ressources destinées à des régions défavorisées pourrait fort bien, là encore, trouver un abri ailleurs. Cependant, ce problème pourrait être moins difficile à résoudre dans le cas de la politique fiscale que dans celui de la politique monétaire. Le Professeur André Raynauld nous a fait part d'études récentes présentant un grand intérêt : celles-ci font entrevoir la possibilité d'amoinrir la dilution des effets d'un stimulant fiscal apporté à des régions comme le Québec ou les Provinces Maritimes.

Si la «régionalisation» des politiques fiscales semble possible jusqu'à un certain point, par contre la capacité des gouvernants à exploiter pleinement ces possibilités dans le cadre des structures existantes semble plus problématique. La politique fiscale est un instrument utilisé tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux ; des relations inter-gouvernementales de consultation et de coordination sont donc indispensables. La coordination dans le domaine fiscal a été accrue par divers moyens ces dernières années, notamment par l'instauration des rencontres fédérales-provinciales tenues régulièrement au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires. Il y a cependant place pour d'autres améliorations. Un emploi généralisé des budgets de plein emploi par les gouvernements fédéral et provinciaux pourrait considérablement renforcer la coordination.

Pour conclure ce point, nous recommandons d'exploiter au mieux la politique fiscale dans sa dynamique régionale et d'améliorer la coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en matière fiscale.

### *La décentralisation*

#### a) *Les centres de décision*

Sans prétendre couvrir tout l'éventail des politiques de développement régional, nous voudrions attirer l'attention sur quelques voies, insuffisamment exploitées, en la matière. La première touche aux fonctions de direction et de prise de décisions dans les organismes gouvernementaux et les grandes compagnies.

Il y a un siècle ou plus, les réseaux de transport et de communication étaient si réduits que l'activité économique et administrative se devait d'être locale et décentralisée. Mais grâce aux progrès techniques réalisés depuis dans le transport et les communications, les entreprises se sont étendues à l'échelle nationale et internationale et les centres de décision se sont, petit à petit, regroupés. La polarisation s'est faite en grande partie autour de Montréal, Ottawa et Toronto, où se sont établis les services de «soutien», institutions financières et entreprises publicitaires. Dans le contexte technologique de cette période récente, les rouages économiques tendaient fortement à la concentration.

Aujourd'hui, cependant, nous sommes à l'ère des «jets», des ordinateurs et des télécommunications, et nous nous trouvons devant une situation où un choix devient possible. On peut *centraliser davantage*, mais cela n'est pas pour autant *nécessaire* d'un point de vue économique, comme c'était le cas dans la précédente phase de concentration. On peut, à l'inverse, *décentraliser* les organes du pouvoir, sans que cela soit économiquement coûteux et cette option peut même présenter des avantages. Les récentes découvertes technologiques permettent en effet de concevoir la direction d'un grand nombre d'activités nationales à partir de nombreux points possibles du pays. Les avantages de cette solution pourraient même être multipliés en développant, dans les régions aujourd'hui défavorisées, des noyaux ou «pôles de croissance», des pouvoirs administratifs ou économiques, des centres d'enseignement supérieur et tous les services connexes.

Cette possibilité mérite à nos yeux d'être étudiée en profondeur. Nous conseillons fortement au gouvernement fédéral de pousser ses recherches pour déterminer dans quelle mesure les organes politiques et administratifs, aujourd'hui centralisés à Ottawa, ne pourraient pas fonctionner tout aussi bien ailleurs. Nous l'encourageons à prendre l'initiative et à donner l'exemple en ce sens, et à exercer son pouvoir de «persuasion morale» sur les entreprises privées afin qu'elles ré-examinent leurs structures dans cette optique et qu'elles considèrent plus sérieusement les possibilités de décentralisation.



Il est bien entendu que pour ce qui concerne le gouvernement fédéral, l'appareil du pouvoir exécutif doit demeurer autour du Parlement. Mais de nombreuses divisions ministérielles, corporations de la Couronne et d'autres organismes pourraient être éloignés de la capitale, tout en restant liés au corps central par les voies de communications modernes. Il n'en résulterait aucune diminution du rendement et cela contribuerait au développement économique régional et au resserrement des liens du gouvernement fédéral avec les différentes régions du pays. Si cette mutation s'avère une réussite au niveau gouvernemental, le secteur privé sera alors sans doute encouragé à prendre la même orientation.

b) *Les services*

Le secteur des services a pris une part de plus en plus grande dans l'économie, surtout en termes d'emplois. Aussi recommandons-nous d'y attacher une attention particulière dans les politiques de développement régional. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance des secteurs primaire et secondaire. Mais on devrait tenir compte du fait que les services constituent un secteur dont le potentiel de création d'emplois est considérable, et qu'ils desservent souvent des marchés qui dépassent le cadre local et même national. De plus, l'implantation de services sur une large échelle tend à attirer d'autres activités. Ceci est particulièrement vrai des «entreprises du savoir», telles que les centres médicaux, les centres de calcul et les ensembles universitaires et collégiaux. Les grandes institutions financières ont pendant longtemps joué ce rôle.

c) *Les achats*

Les politiques d'achat du gouvernement fédéral constituent un autre aspect du développement régional qui mérite une plus grande attention. Aux États-Unis, les achats gouvernementaux ont contribué à l'essor d'une politique d'expansion régionale. Nous sommes, bien entendu, favorables à l'idée que l'argent du contribuable canadien doit être dépensé avec discernement et à bon escient. Mais nous devons nous demander si le gouvernement fédéral n'a pas pris l'habitude, comme c'est le cas pour d'autres grandes organisations, de s'adresser régulièrement aux fournisseurs traditionnels des régions centrales. On ne réalise par toujours combien les manufactures se sont développées dans les autres régions du pays. Si ces nouvelles industries étaient régulièrement informées des besoins gouvernementaux et si on leur donnait la chance d'entrer dans la concurrence, peut-être le gouvernement pourrait-il en tirer profit. Ceci ne devrait pas être négligé alors que les biens et services acquis par les pouvoirs publics proviennent de la même région.

En partie à cause des coûts de transport, mais en partie aussi à cause des anomalies de la structure des tarifs de transport, les fournisseurs situés

dans les régions périphériques sont défavorisés par rapport à ceux des provinces centrales. Le gouvernement fédéral devrait, dans ses politiques d'approvisionnement, attribuer, au besoin, des dégrèvements pour compenser ces coûts additionnels de transport, afin que tous les fournisseurs du Canada puissent soumissionner à armes égales.

#### d) *La politique douanière*

Il convient enfin de rappeler que la politique douanière demeure un point particulièrement important pour le développement économique régional. Le grand public en est surtout conscient dans les régions desservies par les industries protégées du centre du Canada et qui écoulent leurs produits sur les marchés libres internationaux. Des études récentes tendent quelque peu à réviser l'idée généralement acceptée selon laquelle le coût économique supporté par les régions de l'Est et de l'Ouest du Canada du fait des barrières douanières a été compensé par les avantages qu'en ont tirées les régions centrales. Au contraire, celles-ci ont peut-être été, en fait, retardées dans leur développement — par l'encouragement donné par l'exemple à la production de nombreux articles en petites séries et à coût élevé, empêchant ainsi la spécialisation et la production à grande échelle. Depuis quelques années, on admet de plus en plus que l'industrie manufacturière (surtout le secteur de l'automobile) devrait desservir un marché plus vaste et se spécialiser ; toutefois les implications sur les problèmes du développement économique régional n'ont pas été suffisamment approfondies, (bien que le Conseil économique ait, parmi d'autres, examiné ces aspects dans ses Quatrième et Cinquième *Revue Annuelles*).

#### *Politique régionale — Conclusion*

Notre but dans ce chapitre n'était pas de brosser le tableau complet du développement économique régional au Canada et des politiques qui s'y réfèrent. Nous avons plutôt cherché à faire ressortir les répercussions d'une politique de stabilisation nationale sur le développement régional et à recommander certaines solutions d'aide à l'expansion régionale qui ont été insuffisamment exploitées jusqu'à maintenant.

Nous devons à ce point ajouter une remarque : les meilleures politiques de développement régional seront inopérantes si elles ne s'appuient pas sur une politique économique nationale saine. Ceci est particulièrement vrai des politiques nationales dont l'objectif est la création de nouveaux emplois. Les administrateurs responsables des programmes d'aide aux régions retardées peuvent donner maints exemples de leurs difficultés et de la précarité de leurs efforts tant que l'économie canadienne dans son ensemble montrait des signes de faiblesse. Les politiques de développement régional ne peuvent vraiment porter fruit que lorsque le sous-emploi est suffisamment réduit à l'échelle nationale.



*Conclusions et recommandations (VIII)*

1. Les possibilités de promouvoir le développement des régions économiquement retardées par une politique monétaire sont très limitées. Toutefois, le caractère centralisé du système bancaire au Canada permet d'exercer une certaine «persuasion morale» sur les banques à charte pour qu'elles ajustent leur politique de prêts à l'égard de ces régions afin que celles-ci soient moins affectées par les effets défavorables de la politique monétaire.
2. Les possibilités d'une politique fiscale «régionalisée» sont plus nombreuses car le problème des «fuites» (mobilité des capitaux d'une région à l'autre) se pose de façon moins aiguë que dans le cas de la politique monétaire. Étant donné que la politique fiscale est utilisée tant par les gouvernements provinciaux que par le gouvernement fédéral, il est indispensable d'améliorer la consultation et la coopération entre les deux niveaux de gouvernement.
3. Nous recommandons fortement au gouvernement fédéral d'intensifier les études pour déterminer dans quelle mesure les organes politiques et administratifs, aujourd'hui centralisés à Ottawa, ne pourraient pas fonctionner tout aussi bien ailleurs. Nous lui conseillons de donner l'exemple en ce sens et d'inciter les sociétés nationales à examiner leurs structures de direction dans cette optique et à envisager sérieusement la décentralisation régionale.
4. Nous recommandons d'accorder une attention particulière dans les politiques de développement régional au secteur des services. Celui-ci a en effet accru très rapidement la part relative qu'il occupe dans l'économie, notamment en termes d'emplois.
5. Les politiques d'achat du gouvernement fédéral devraient être examinées afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas les provinces centrales aux dépens des autres. Des mesures devraient être étudiées pour compenser les frais de transport encourus par les fournisseurs potentiels situés dans les régions périphériques.
6. Les meilleures politiques de développement régional seront inopérantes si elles ne s'appuient pas sur une politique économique nationale saine. Ceci est particulièrement vrai des politiques nationales dont l'objectif est la création de nouveaux emplois.

14. Les possibilités de promouvoir le développement des régions moins favorisées par les politiques nationales sont les suivantes. Tout d'abord, il est nécessaire d'établir un système de répartition des ressources nationales qui permette une certaine expansion régionale sur les régions à faible développement. Ensuite, les politiques de prêts à l'étranger de ces régions afin que celles-ci soient mieux affectées par les effets bénéfiques de la politique nationale.

15. Les possibilités d'une politique fiscale régionale sont très nombreuses. On peut envisager de modifier les structures fiscales nationales afin de favoriser le développement des régions moins favorisées. On peut également envisager de modifier les structures fiscales nationales afin de favoriser le développement des régions moins favorisées.

16. Pour promouvoir le développement des régions moins favorisées, il est nécessaire d'établir un système de répartition des ressources nationales qui permette une certaine expansion régionale sur les régions à faible développement. Ensuite, les politiques de prêts à l'étranger de ces régions afin que celles-ci soient mieux affectées par les effets bénéfiques de la politique nationale.

17. Les politiques d'aide au développement doivent être examinées afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas les provinces riches aux dépens des autres. Les mesures doivent être prises pour compenser les effets de la politique nationale sur les provinces moins favorisées.

18. Les politiques nationales de développement régional doivent être examinées afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas les provinces riches aux dépens des autres. Les mesures doivent être prises pour compenser les effets de la politique nationale sur les provinces moins favorisées.

19. Les politiques nationales de développement régional doivent être examinées afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas les provinces riches aux dépens des autres. Les mesures doivent être prises pour compenser les effets de la politique nationale sur les provinces moins favorisées.

20. Les politiques nationales de développement régional doivent être examinées afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas les provinces riches aux dépens des autres. Les mesures doivent être prises pour compenser les effets de la politique nationale sur les provinces moins favorisées.



---

## CHAPITRE IX

---

### L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS

Tout au long de ce rapport nous avons essayé de présenter un certain nombre de thèmes d'ordre général qui étayent notre conception d'une gestion économique efficace au Canada. Nous avons particulièrement insisté sur celui d'une permanence plus soutenue dans l'emploi des principaux leviers économiques, non pas en les rattachant à quelque ensemble de règles draconiennes, mais en les reliant aux objectifs opérationnels en décourageant toute tentation de procéder à des ajustements avec des outils qui ne sont que des instruments grossiers susceptibles d'amener en conséquence des résultats inattendus. Nous avons discuté de la nécessité de faire preuve de plus de réalisme pratique dans l'élaboration, en partie, de notre politique économique — en acceptant par exemple, les limitations de nos possibilités de tempérer l'inflation venant de l'extérieur à l'aide d'éléments internes, en insistant sur la nécessité d'accueillir plus ouvertement le principe des concessions réciproques dans la poursuite concomittante d'objectifs tendant l'un vers un haut niveau d'emploi, et l'autre, vers une stabilité raisonnable des prix. Et nous avons fait valoir la nécessité de faire preuve de réalisme et de prudence tout en les assortissant d'une foi quelque peu têtue dans les possibilités d'une économie de libre entreprise, envers la propension des «fiseurs de politiques» à proposer périodiquement des systèmes portant contrôle des salaires et des prix et diverses modalités des politiques de revenus.

Dans la mesure où ces thèmes constituent autant d'arguments pour amener un changement, c'est essentiellement un changement d'attitude ou de point de vue. Nous n'avons jusqu'à présent préconisé aucune nouvelle structure ni nouveau mécanisme, nous bornant à mettre plus ou moins d'emphase sur l'utilisation des structures existantes.

Il y a des domaines, néanmoins, où, nous semble-t-il, il ne s'agit pas d'un simple changement d'attitude, ou de point de vue, mais où il faut faire plus. Nous ressentons la nécessité de nouvelles structures ou institutions, ou tout au moins la nécessité de réviser les rôles de certaines d'entre elles qui existent à l'heure actuelle. Nous fondons cette conclusion sur l'opinion commune exprimée par les témoins qui ont comparu devant nous, opinion suivant laquelle une structure pleinement adéquate pour une saine analyse économique et la prise de décisions fait actuellement défaut au Canada. Bien sûr, nous n'ignorons pas la loi de Parkinson et sommes parfaitement conscients de l'importance qui mérite d'être accordée au point de vue de ceux qui expriment que de nouvelles et plus grandes bureaucraties sont déjà autant de solutions passablement démodées pour résoudre les problèmes canadiens. Dans ce cas néanmoins, nous n'hésiterons pas à soutenir que l'élaboration d'une politique économique est une question si vitale et si cruciale pour le fonctionnement tout entier du gouvernement — et pour le bien-être de chaque Canadien — qu'elle justifie une certaine adjonction, restreinte peut-être, mais toutefois importante, aux structures de gestion.

#### *Le conseil économique du Canada*

Au chapitre II, nous avons établi une distinction entre les objectifs de rendement pour l'économie et les objectifs de réalisations plus fondamentaux pour notre société. Nous considérons que cette question revêt une telle importance qu'elle justifie une priorité et une attention spécifique dans le contexte de la structure canadienne de la régulation économique.

Nous préconisons qu'une institution dans le cadre de cette structure devrait se consacrer à la fonction cruciale d'analyser nos ressources nationales disponibles et d'étudier les priorités et les implications coûts-profits des objectifs majeurs de réalisations.

Tandis que nous relevons et appuyons l'intention du gouvernement fédéral d'aider à mettre sur pied un nouvel institut de recherches sur la politique publique, nous pensons que l'organisme le plus désigné pour la formulation des objectifs ne serait en somme qu'une version, légèrement modifiée, du Conseil économique du Canada.

Le Conseil, sous la présidence éclairée des présidents MM. Deutsch et Smith, a déjà apporté une importante contribution à l'analyse du processus d'élaboration des politiques grâce à ses prévisions économiques à long terme et à ses diverses études sur des choses comme les affaires du consommateur et la politique concurrentielle et grâce aux efforts que reflètent ses exposés annuels pour attirer et river l'attention sur des problèmes majeurs comme la pauvreté, la santé et l'éducation. Où la productivité du Conseil a peut-être été moindre, c'est dans son activité consacrée à l'étude des questions de rendement économique à plus court terme. Ceci provient directement du mandat



donné au Conseil par le Parlement mais cela a diminué queque peu l'impulsion du travail stimulant du Conseil sur les questions à plus long terme.

Le Conseil est un organisme représentatif composé de membres appartenant au milieu d'affaires et au monde syndical aussi bien que d'autres éléments de la collectivité : les critiques dont il est l'objet ont souvent trait à cette situation et il se peut bien que sa représentativité provoque certaines difficultés dans le secteur de la prévision économique à court terme et celui de la recherche d'une politique. Mais c'est précisément cette représentativité qui qualifie idéalement le Conseil pour cette sorte de fonction dévolue à un organisme d'information, d'étude et de coordination que nous lui conférerions volontiers dans le domaine des objectifs nationaux à plus long terme et de la répartition des ressources. Ce sont là autant de questions qui ne peuvent être résolues qu'avec l'accord d'un large secteur de l'opinion et le Conseil est tout spécialement désigné pour cela. Nous recommandons que, si cela est nécessaire, le mandat du Conseil soit modifié pour renforcer et clarifier sa mission en ce domaine et que son budget et ses ressources soient suffisamment augmentées pour lui permettre de poursuivre cette tâche nationale.

#### *Commission des prix et des revenus*

Au chapitre VII, nous avons souscrit à l'activité de la Commission des prix et des revenus qui a recensé des cas de hausse des salaires et des prix qui sont bien au-delà de la normale, aux termes de tous critères raisonnables et qui a centré l'attention passionnée du public sur de telles situations.

Nous sommes allés plus loin et avons proposé que de telles hausses devraient faire l'objet de recherches et que des correctifs devraient être recommandés au gouvernement en vue de supprimer des défauts structurels ou autres circonstances spéciales qui ont permis de rompre les limites inhérentes au fonctionnement d'un marché normal.

Dans de nombreux cas, l'action nécessaire relèvera de la juridiction provinciale. Nous recommandons en conséquence que la Commission des prix et revenus soit une agence fédérale-provinciale avec représentation de toutes les provinces et du gouvernement fédéral et qu'elle fasse rapport en conséquence.

#### *Commission de l'analyse économique*

Nous recommandons la création d'un nouvel organisme que nous appellerions la Commission d'analyse économique. S'il appartient au Conseil économique de se concentrer sur les questions à plus long terme que soulèvent les objectifs de réalisations et la répartition des ressources, il n'y aurait nulle part dans le contexte de la structure de la gestion économique du Canada un organisme indépendant chargé et capable de produire des analyses et prévisions de rendement économique à plus court terme. Nous sommes pleine-

ment d'accord avec le point de vue exprimé par M. John Deutsch, lequel évoquant la nécessité d'un tel organisme, poursuit :

«C'est une nécessité pressante pour le Canada que de disposer d'un organisme indépendant se consacrant à l'analyse et à la prévision des développements économiques. Un tel organisme composé d'experts et indépendant tant à l'égard du gouvernement que des intérêts particuliers, publierait de fréquents exposés et prévisions périodiques de la marche de l'économie et les facteurs significatifs qui la conditionnent. De telles améliorations dans l'information sont vitales pour la formulation de la politique appropriée tant de la part des gouvernements que des organismes privés.»

Nous faisons nôtre la suggestion du Docteur Deutsch relative au caractère de cet organisme. Si le rôle que nous sommes prêts à assigner au Conseil économique devait réellement tirer profit d'un groupe représentatif, il apparaîtrait qu'il n'y a pas de semblable nécessité inhérente aux tâches que nous conférerions à la Commission d'analyse économique. Nous la considérerions plutôt comme un organisme composé d'économistes nommés pour trois ans, moins intéressé à contribuer au développement de l'adhésion du public aux objectifs à atteindre que chargé de fournir aux gouvernements et au public un ensemble de renseignements et de conseils d'ordre économique absolument neutres. Il serait important que cette Commission jouisse par rapport au gouvernement d'un degré considérable d'autonomie.

#### *Rôle plus important du Parlement*

Le Parlement occupe une place de choix dans notre conception des rôles futurs assignés tant au Conseil économique qu'à la Commission de l'analyse économique. Un problème particulier s'est posé pour le Conseil économique tel qu'il existe actuellement : c'est celui de l'absence d'une procédure organisée suivant laquelle le gouvernement pourrait accueillir ses exposés annuels et y répondre. Ces exposés ne sont adressés à personne en particulier; personne au gouvernement n'a été tenu d'y répondre — et peu l'on fait; et aucun groupe n'a reçu mandat spécial de poursuivre les études entreprises et donner suite aux questions qu'elles soulevaient. Avec pour résultat qu'en dernière analyse, ces documents n'ont été que de merveilleux exposés sans lendemain, alors qu'ils méritaient bien mieux que cela.

Pour remédier à cet inconvénient, nous recommandons que les rapports émanant tant du Conseil économique que de la Commission de l'analyse économique soient adressés au Conseil privé pour être soumis au Parlement. Nous disposerions d'un comité parlementaire permanent qui recevrait ces documents, tiendrait des auditions y relatives, un peu dans le genre de celles en usage dans le système de l'Allemagne de l'Ouest que nous a décrit le Docteur Herbert Giersch. Les ministres compétents et leurs fonctionnaires comparaitraient devant ledit Comité parlementaire pour présenter les observations et les commentaires du gouvernement sur les questions soulevées dans ces rapports. Ce comité parlementaire aurait à sa disposition le personnel nécessaire pour que ses auditions puissent être complètes.



Le Docteur James W. Knowles, directeur de la recherche du comité économique mixte du Congrès des États-Unis, de ce fait un témoin d'un intérêt spécial pour nous législateurs, a souligné que le besoin de disposer d'un personnel de haute qualité et bien équilibré dans sa composition était de toute première nécessité pour que fonctionne avec succès un comité en la matière. Il a insisté sur «l'objectivité professionnelle soustraite à toute influence politique» qui devait présider aux opérations d'un tel comité, et sur la nécessité pour le comité d'être «en tête, en avance sur l'opinion quant aux problèmes primordiaux qui l'intéressent et n'hésitant pas à être une institution innovatrice en matière de techniques et de procédure». Comme l'exprimait le D<sup>r</sup> Knowles :

«... le comité législatif peut contribuer à l'amélioration de la politique économique d'une manière sensible, en élevant graduellement le niveau intellectuel du débat sur la politique à suivre tant devant l'organe législatif lui-même que parmi les «media» publics en général. Les auditions et les études doivent, en conséquence, examiner les problèmes ou les questions avant qu'ils ne deviennent l'objet d'une action immédiate du législatif ou de l'exécutif. Le succès à long terme dépend en partie de la diligence avec laquelle on montrera de l'assiduité dans la poursuite de ces tâches ingrates comme la mise sur pied de systèmes améliorés d'information économique et la modernisation de l'organisation gouvernementale.»

Brillante ou non, c'est là une entreprise éminemment digne d'être poursuivie par un comité du Parlement canadien.

#### *La structure interne du gouvernement*

L'établissement d'une structure dans laquelle le Conseil économique se consacrerait essentiellement à la stratégie et aux objectifs à long terme, tandis qu'une Commission de l'analyse économique procéderait à l'analyse et à la prévision à court terme, apporterait de nouveaux éléments utiles à l'élaboration d'une politique économique pour le Canada. Du fait que tant le Conseil que la Commission seraient des organismes indépendants, et de la sorte en dehors de l'organigramme politique gouvernemental proprement dit, une grosse partie de leur valeur et de leur contribution serait ressentie en soi en dehors du gouvernement, sous la forme d'une contribution à une plus grande information et compréhension du public.

Nous nous sommes penchés intensément sur la structure interne de l'élaboration de la politique du gouvernement et sur les améliorations possibles en ce domaine. Certains témoins nous ont vivement invités à envisager la création d'un ensemble similaire au Comité des conseillers économiques des États-Unis qui, tout en fournissant des renseignements et des commentaires publics, pourrait apporter une contribution directe appréciable à la formulation d'une politique à l'intérieur du gouvernement. Aux termes de cette suggestion, un tel Comité composé d'un groupe d'économistes éminents et de chefs des milieux d'affaires nommés par le Premier Ministre aurait pour tâche de fournir directement à ce dernier des conseils ou avis corroborant ou critiquant ceux qu'il reçoit du Ministre des Finances et de ses autres conseillers économiques traditionnels.



Selon nous, un tel Comité ne pourrait guère fonctionner avec succès dans le contexte de notre système de gouvernement. A la différence des usages en vigueur aux États-Unis, aux termes desquels on accepte que le Président en particulier dispose de sa propre source indépendante de renseignements et de conseils et avis, il est de tradition chez nous que le Premier Ministre et son Cabinet s'en rapportent au ministre compétent pour débattre de l'avis disponible, provenant soit de son ministère ou de quelque groupe consultatif et que ce ministre leur soumette par la suite la décision politique à adopter. Certainement, les ministres sont habitués à ce que leurs collègues leur posent des questions sur les recommandations formulées devant le Cabinet ; il leur arrive de ne pas être d'accord. Mais ils ne sont pas habitués à voir le Premier Ministre — ou tout autre collègue — disposer de son propre groupe d'experts consultatifs dans le cadre de leur compétence. Si on créait un tel conseil chargé de fournir au Premier Ministre des avis indépendants sur la politique économique et si ses avis différaient sensiblement de ceux exprimés par le Ministre des Finances, ce dernier se trouverait bientôt placé dans une situation difficile sinon intenable, particulièrement si, à un moment critique, le Comité devait publier un rapport explicitant son point de vue. Si, d'un autre côté, le Comité se devait essentiellement d'éviter des frottements avec le ministre et ses conseillers chevronnés, sa valeur en tant que groupe consultatif indépendant s'en trouverait dès lors diminuée. En conséquence, nous rejetons l'idée de la création d'un comité des conseillers économiques du Premier Ministre.

#### *Meilleures sources de renseignements*

Un autre sujet est revenu souvent au cours de nos auditions : c'est celui de l'impossibilité pour une institution économique de fonctionner convenablement sans renseignements adéquats. Même si nous sommes capables d'alléger ou d'éliminer les pires éléments inhibiteurs du cycle économique canadien, nous aurons toujours, dans une certaine mesure, une économie cyclique et nous aurons toujours de ce fait besoin de savoir encore plus rapidement et d'une manière plus précise à quelle phase du cycle nous nous trouvons. Comme nous l'avons noté précédemment, il nous faut acquérir une plus ample connaissance de ces phénomènes tels les temps-morts et les expectatives. Le D<sup>r</sup> Deutsch, grâce à une longue et fructueuse expérience à titre d'économiste et de fonctionnaire, l'exprimait de la sorte :

« L'expérience des vingt-cinq dernières années a montré que notre connaissance de la marche de l'économie à un moment donné est lamentablement déficiente. Le plus souvent, conjonctures et conjectures ont été mal interprétées. Presque invariablement, nous n'avons pas su où nous en étions et nous n'avons réalisé pleinement ce qui arrivait que bien des mois après l'occurrence de l'événement. En conséquence, les interventions gouvernementales dans les domaines fiscal et monétaire ont souvent été faites à tort ou se sont révélées peu adaptées aux circonstances tant du point de vue de leur opportunité que du point de vue de leur ampleur. Ceci s'est vérifié non seulement au Canada, mais virtuellement dans chaque autre pays aussi bien. Si nous devons connaître plus de succès dans



les années à venir, nous devons tout d'abord faire un gros effort dans le domaine de l'information économique.»

Nous avons un puissant besoin de meilleures statistiques. Il ne s'agit pas là d'une critique à l'endroit de Statistique Canada ; au contraire, nous faisons nôtres les observations formulées par des experts comme le D<sup>r</sup> Ostry du Conseil économique du Canada, relevant que le système actuel du Canada de rassemblement des données se compare très favorablement avec les efforts entrepris par d'autres pays en ce domaine. Ce que nous voulons dire c'est que le délai que nous consacrons au rassemblement et à l'analyse des données s'insère sans aucun doute dans les retards et attermolements, phénomènes que nous devrions, grâce à un effort soutenu, nous employer à réduire. Nous voulons dire que certaines statistiques, comme les statistiques relatives aux prix et au chômage, n'ont de signification que si elles sont constamment révisées et précisées dans une société en continuelle évolution. Par exemple, il est possible que, du fait des améliorations dans l'indemnisation des chômeurs et qu'en raison de la formation changeante de la main-d'œuvre, il nous soit plus difficile que jamais de trouver à une personne un métier, à un salaire et en un endroit qu'elle voudra accepter. Si cela est un fait, il devrait peut-être se refléter dans les statistiques du chômage ou, en tout cas, dans leur représentation graphique. Il devrait en être de même pour tout changement net et important sans le futur système travail-loisirs.

Nous avons également besoin de diverses nouvelles statistiques. Nous avons relevé, avec envie, par exemple, les conclusions significatives que le D<sup>r</sup> Okita a été capable de tirer de la comparaison de l'indice des prix à la consommation avec celui des prix à l'exportation du Japon sur l'effet — ou l'absence d'effet — de l'inflation interne de ce pays sur la position de son commerce extérieur. Au Canada, malheureusement, nous ne publions pas un indice périodique des prix à l'exportation des marchandises ayant quelque autorité ; nous pourrions y avoir recours.

On a également besoin d'un système mieux organisé et coordonné d'échange de renseignements entre ceux qui se livrent à la recherche et à l'analyse économiques et dans le gouvernement et à l'extérieur de celui-ci. Il y a place quelque part, dans le système, pour une bibliothèque centrale de l'économie où l'on pourrait s'adresser pour trouver au moins des renseignements d'ordre bibliographique enregistrés sur les plus récentes bandes magnétiques ; des programmes et des études de recherches publiées ou non dans chaque secteur de l'activité économique. La suggestion faite par le D<sup>r</sup> Clarence Barber mérite d'être retenue : aux termes de celle-ci, la recherche au niveau du gouvernement fédéral devrait être décentralisée par la création d'un certain nombre de petits centres régionaux qui pourraient collaborer avec d'autres organismes ou bureaux régionaux du gouvernement central et entretiendraient des contacts plus étroits avec les services des gouvernements provinciaux et des diverses universités dans tout le Canada.

En sus des améliorations de la masse des renseignements à l'intérieur de cette communauté de la recherche économique, la dissémination de ces renseignements dans le public en général devrait être plus poussée. Nous croyons fermement que l'intérêt manifesté par le public et la compréhension dont il fait preuve dans ce domaine d'activité sont beaucoup plus grands qu'on ne le suppose souvent. Le relief du compte rendu et la qualité du reportage de nos auditions par les media d'information sont autant de témoignages de la capacité de ces derniers d'assurer la transmission des renseignements au public et du bon vouloir à ce faire. Ce dont on a le plus besoin à présent c'est de la faculté de disposer de meilleures sources où la presse et le public pourront puiser des renseignements. Ni le ministère des Finances, ni la Banque du Canada n'ont jamais affecté que le minimum de personnel au domaine de l'information du public. Et aucune de ces sources — pas plus que nulle autre source canadienne sur le sujet — n'a jamais essayé de publier une revue trimestrielle de la qualité et de l'utilité de celles qu'édictent le système de réserve fédérale aux États-Unis et la Banque d'Angleterre. Une revue statistique revêtant le format du *Business Conditions Digest* publié par le ministère du Commerce des États-Unis serait un utile complément à ces publications.

#### *Évaluation et ouverture*

La majeure partie de nos recommandations consignées dans ce chapitre a trait aux deux principes jumeaux de l'évaluation et de l'ouverture. Tous deux doivent être des concepts relatifs plutôt qu'absolus et doivent être appliqués avec une forte dose de bon sens. Ils devraient exercer une plus grande influence sur l'élaboration d'une politique économique au Canada qu'ils ne l'ont fait dans le passé. Si on s'y réfère, l'élaboration d'une politique ne s'en trouvera que mieux. Par l'expression «évaluation» nous voulons dire que l'orientation et l'intensité de l'incidence qu'ont les importantes politiques du gouvernement sur l'économie canadienne devrait être systématiquement évalués tant avant qu'après l'occurrence de l'événement. Par l'expression «ouverture», nous voulons dire que le Parlement et le public devraient être mieux renseignés qu'ils ne le sont à l'heure actuelle sur ces évaluations, sur d'autres recherches «internes» et sur les structures et les procédés institutionnels des prises de décisions par le gouvernement.

Nous répétons que le public et ses représentants parlementaires sont mûrs et suffisamment avertis pour saisir que l'élaboration d'une politique économique est le fruit d'une expérience continue, susceptible de tâtonnements. Les gens ont le droit d'en savoir plus sur ce processus du fait que ses résultats affectent tellement leurs emplois et leurs niveaux de vie. Ceux qui pourraient être tentés de considérer plus d'ouverture dans ces matières vitales comme susceptible d'encourager les vendettas personnelles et la pratique de diverses formes d'opportunisme politique mesquin en seront quittes pour



constater que les avantages sont moindres que ceux qu'ils en escomptaient si tant est qu'ils en retirent quelques-uns en fin de compte.

La réponse classique à toute proposition de jeter plus de lumière sur l'élaboration de la politique gouvernementale au Canada a toujours été de faire remarquer que, quelque admirable que puisse être la sensiblement plus grande publicité avec laquelle les États-Unis—tôt ou tard—conduisent leurs affaires nationales, on ne saurait transposer purement et simplement le procédé au Canada étant donné notre système parlementaire de type britannique avec les fortes traditions touchant la solidarité du Cabinet et la responsabilité des ministres. C'est là un fait important et nous ne saurions recommander l'adoption chez nous de quelque chose s'apparentant à une réplique fidèle du système américain. Nous sommes parfaitement conscients de l'incidence de cette plus grande publicité qui caractérise le système en vigueur aux États-Unis mais sa pratique n'a pas réussi à prévenir certains échecs plutôt retentissants de la politique économique dans ce pays.

Le système parlementaire canadien n'est pas monolithique, mais une tradition bien vivante. Le secret de sa longévité a résidé dans son pouvoir remarquable d'auto-adaptation mesurée et constante devant la lourdeur et la complexité toujours plus intenses de l'activité gouvernementale. Le principe de la responsabilité ministérielle interprété parfois dans le passé comme équivalant virtuellement à l'adoption publique d'une attitude artificielle ou d'un décorum théâtral de l'infailibilité ministérielle, figure parmi les choses qui ont changé. Par exemple, s'est récemment développée au Canada la pratique de publier les propositions législatives complexes avant la lettre sous forme de Livre blanc ou de projet préliminaire et de provoquer un débat public débouchant parfois sur d'importantes modifications des propositions. Non seulement cela, mais les hauts fonctionnaires chevronnés ont, dans une certaine mesure, eux aussi, participé aux débats. Quel que soit le point de vue que chacun puisse avoir sur la consécration législative fiscale dans tout cas particulier, il est du moins clair qu'une plus grande publicité a été mise en pratique, que la signification de la «responsabilité ministérielle» a été modifiée d'une manière significative, et que les murs du Parlement ne se sont pas écroulés pour autant.

Nous prôtons donc un plus haut degré de publicité dans l'élaboration et l'évaluation de la politique économique au Canada au moyen de procédures du genre de celles que nous avons recommandées. Il y a des risques inhérents: risques d'opportunisme politique à court terme et risques d'éclat entre analystes économistes hautement compétents, ces derniers tirés de leurs ordinateurs et de leurs alcôves «vrais réservoirs à penser» pour affronter les techniques flamboyantes et spécieuses auxquelles ont parfois recours les avocats devant le tribunal pour détruire la crédibilité du témoignage des experts. Les fonctionnaires publics pourraient alors devenir plus soucieux de se protéger que de faire œuvre créatrice et être moins francs et ouverts entre eux et avec leurs ministres.



Mais il est également des risques dans l'autre sens et lorsqu'on les prend en considération, il nous semble que l'éventualité de l'adoption d'une plus grande ouverture finira par sortir victorieuse. Car, l'élaboration, par trop dans le secret, d'une politique économique augmente les risques inhérents à un excès d'intelligence politique à divers niveaux et la propension à s'abandonner à des opinions personnelles douteuses, à des lueurs intuitives et à des «dadas» de doctrinaires.

Opérant dans un cadre trop hermétiquement protégé et fermé à toute confrontation, les principaux participants au processus d'élaboration des décisions peuvent être placés dans une ambiance ne les contraignant pas suffisamment pour énoncer clairement les buts poursuivis ni les principes dont ils s'inspirent effectivement pour étayer leurs décisions avec des preuves solides et une argumentation du genre de celles qui peuvent éventuellement résister à l'éclat du grand jour et les aider à regarder en face leurs erreurs passées et en tirer d'utiles enseignements pour l'avenir. On doit très clairement comprendre que nous ne sommes pas ici pour porter des accusations spécifiques contre qui que ce soit. Nous nous bornerons à examiner des risques généraux, en nous fondant sur le large éventail d'une expérience pratique, récente et moins récente, vécue, au Canada et ailleurs, concernant l'influence qu'un champ d'opération trop confiné et secret peut avoir même sur les personnes ayant du caractère et sur les personnes les plus douées. Pour illustrer d'une façon brutale peu commune ce que nous venons de dire et donner un exemple tragique, point n'est besoin de remonter très haut ; il suffit de se rappeler le vif malaise ressenti à la suite de la récente publication aux États-Unis des «documents du Pentagone».

Bien sûr, le gouvernement ne peut pas toujours dire tout ce qu'il y a d'important dans l'élaboration de ses décisions en matière économique — tout au moins, à l'époque donnée. On ne peut pas, selon l'expression d'un témoin officiel, «tout exposer à l'étalage». Si une révélation prématurée devait faire échouer une négociation internationale extrêmement délicate ou précipiter un bouleversement absolument inutile et économiquement fâcheux des valeurs boursières et des marchés des changes, aucune personne sensée n'en souhaiterait le déclenchement. Dans un monde déjà trop enclin à la spéculation financière, il y a d'excellentes raisons empreintes de bon sens, pour que des gens, tels les Premiers Ministres, les ministres des Finances et les gouverneurs de la Banque du Canada, se montrent circonspects dans l'énoncé, explicite ou implicite, de certaines choses concernant l'avenir.

Mais cela laisse pas mal de champ au gouvernement pour faire preuve d'une candeur officielle considérablement plus grande que par le passé pour que s'instaure sur la politique économique un dialogue public mieux informé qu'auparavant. Il y a de bonnes raisons de croire que le public canadien a atteint un plus haut niveau de connaissance économique que celui qu'on lui reconnaît parfois. Pour citer un exemple tiré de notre propre expérience acquise en Comité, il nous a été possible d'engager un dialogue utile et fruc-



tueux avec des témoins qui avaient fait usage de certaines des techniques les plus modernes et les plus perfectionnées grâce à l'aide d'ordinateurs pour étudier l'incidence de la politique gouvernementale sur l'économie. Ces témoins nous ont fait part non seulement des résultats de leurs recherches, mais également, dans une certaine mesure, au moins, ont évoqué devant nous leurs techniques d'analyse et les questions qu'elles leur posaient et, tandis que nous n'avions pas la moindre illusion de devenir des maîtres entraînés de l'économétrie, nous estimions que nous avions hautement profité de leur expérience. Nous pensons que d'autres Canadiens pourraient également en tirer profit et que les ministres et les fonctionnaires devraient dans l'avenir faire davantage connaître au public les résultats de leurs propres recherches faites en leurs cabinets.

De nouveau, en nous fondant sur notre propre expérience, nous serions prêts à affirmer que si, par ce procédé, il se révélait que des erreurs et des désaccords puissent se produire et que des techniques hautement perfectionnées parfois semblent ridicules forçant leurs praticiens à revenir à zéro, cela ne saurait nécessairement bouleverser des adultes au point de leur faire perdre la tête. Une communication encore plus révoltante serait de révéler que l'on n'a pas expérimenté activement jusqu'ici les techniques analytiques contenant une importante promesse d'amélioration du rendement et des résultats de la politique économique et, par voie de conséquence, du bien-être du peuple canadien. Nous nous empressons d'ajouter que l'on ne saurait faire, pour l'instant, de révélation de ce genre, du fait qu'en ce domaine on semble poursuivre une certaine expérimentation très intéressante tant à l'intérieur du gouvernement qu'en dehors de lui.

A l'examen des craintes, tout à fait compréhensibles d'ailleurs, qui pourraient s'exprimer sur la façon dont le Parlement, les moyens d'information et les Canadiens en général, réagiraient devant un procédé d'élaboration d'une politique économique plus ouverte et en pesant le pour et le contre, les gouvernements peuvent trouver un réconfort dans l'opinion de ces psychologues qui soutiennent que le comportement des peuples est souvent grandement influencé par les espérances que d'autres gens entretiennent à cet effet. Par exemple, si on traite des gens comme des enfants — en leur donnant le minimum de données et en leur refusant de participer à l'élaboration des décisions qui conditionnent leur vie — ils peuvent, par frustration, réagir d'une manière qui peut paraître enfantine. Mais si on les traite comme des adultes — en les instruisant plus sur ce qui les concerne et en les incitant à plus de participation — ils peuvent, sans qu'on s'y attende, s'élever à la hauteur de la situation, et réaliser à un degré plus élevé que celui escompté que la perfection ne saurait être atteinte en une nuit et que même les experts peuvent être excusés des erreurs (de bonne foi) qu'ils commettent de temps à autre.

On devrait faire tous les efforts voulus pour que le Parlement et le public coopèrent davantage à l'élaboration des décisions à prendre en



matière de politique économique. S'ils y participent ainsi, ils agiront d'une manière plus fructueuse.

### *Conclusions et recommandations (IX)*

1. Le Conseil économique du Canada est admirablement bien outillé, grâce à son expérience et à son caractère représentatif pour exécuter l'importante tâche d'étudier et analyser pour en faire rapport les implications des coûts et profits et pour établir l'ordre de priorité des objectifs majeurs à atteindre compte tenu de nos ressources disponibles. (La méthode employée pour s'acquitter de cette fonction est étudiée au chapitre II de ce rapport.)

2. La Commission des prix et revenus devrait devenir un organisme mixte fédéral-provincial se consacrant essentiellement à déterminer et à communiquer au public les augmentations des prix et des salaires qui sont hors de proportion avec des normes raisonnables. Les recommandations pour faire supprimer les conditions qui permettent de dépasser les limites inhérentes au fonctionnement d'un marché normal pourraient alors être faites au gouvernement intéressé. (La méthode employée pour s'acquitter de cette fonction est étudiée au chapitre VII de ce rapport.)

3. Nous recommandons la création d'une Commission de l'analyse économique qui serait chargée de mettre sur pied les prévisions et les analyses à court terme pour les réalisations d'ordre économique. Elle devrait être formée d'économistes ne représentant pas un groupe spécial d'intérêts, et nommés pour un mandat de trois ans. La Commission serait financée par le gouvernement fédéral, tout en étant indépendante.

4. Le Parlement et les Comités parlementaires devraient se voir attribuer un rôle plus actif dans l'élaboration de la politique économique. Les rapports du Conseil économique du Canada et de la Commission de l'analyse économique devraient être adressés au Conseil privé, qui les soumettrait à un Comité permanent du Parlement. On pourrait tenir des auditions sur ces rapports, auditions devant lesquelles déposeraient les Ministres compétents et leurs fonctionnaires ainsi que d'autres témoins. Le Comité parlementaire devrait disposer du personnel nécessaire à son fonctionnement.

5. En raison des différences dans les structures gouvernementales nous ne pensons pas qu'un organisme semblable au Comité des conseillers économiques du Président, en vigueur aux États-Unis, devrait être instauré au Canada.

6. On devrait améliorer la qualité de nos informations d'ordre économique dans certains domaines. C'est pourquoi nous recommandons :

- a) Que Statistique Canada reçoive toute l'assistance nécessaire pour fournir des statistiques plus courantes, plus précises et plus à jour, aussi bien que de nouvelles statistiques.



b) Amélioration des méthodes d'échange des résultats de la recherche et de l'analyse dans l'ordre économique.

c) Nouvelles publications, telles une revue trimestrielle complète en matière économique et une sorte de Business Conditions Digest.

7. Nous pensons qu'une plus large «ouverture» devraient exercer une nouvelle influence sur l'élaboration de la politique économique au Canada. Par là, nous entendons que le choix d'importantes politiques du gouvernement et l'incidence qu'elles ont sur l'économie canadienne devraient être systématiquement estimées avant et après l'occurrence de l'événement. Nous entendons aussi que le Parlement et le public devraient être mieux renseignés sur les évaluations de ces politiques et sur les processus d'élaboration des décisions par le gouvernement.

The following are the names of the members of the committee...

(c) The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...

The following are the names of the members of the committee...



---

## APPENDICE I

---

### COMPORTEMENT DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE

L'objectif de cet appendice est de procurer au lecteur quelques données disponibles, surtout sous la forme de graphiques, sur la performance de l'économie canadienne au cours des deux dernières décennies. Ces données ont l'avantage d'illustrer certains des points soulignés dans le texte du rapport.

Au lecteur qui recherche une analyse plus complète et plus approfondie de l'évolution de l'économie canadienne et de la politique économique du Canada, on peut indiquer un certain nombre de sources utiles. Il y a tout d'abord, bien sûr, les documents officiels courants tels que les discours du budget fédéral et les commentaires qui les accompagnent, ainsi que les rapports annuels du Gouverneur de la Banque du Canada. Il y a également les études économiques publiées avec les rapports des divers groupes de travail et des commissions royales : les rapports de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier et de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité méritent de retenir en particulier l'attention.

Il convient de mentionner aussi les études effectuées après la guerre et contenues dans le *premier Exposé annuel du Conseil Économique du Canada*, ainsi que les études subséquentes sur la performance de l'économie canadienne publiées par le Conseil, soit dans ses *Exposés annuels*, soit dans ses rapports de recherche.

Nous suggérons également au lecteur de se reporter à certains mémoires écrits présentés à notre Comité et aux présentations orales qui ont été publiées. A cet égard, nous soulignons l'intérêt que présentent les mémoires des professeurs G. Reuber et R. Bodkin et du professeur T. Courchene, qui constituent une analyse approfondie de la politique économique mise en

vigueur au cours des dernières années. Enfin, certaines études déjà publiées donneront au lecteur une bonne idée de la politique économique et de la performance de l'économie canadienne depuis la dernière guerre. Mentionnons l'article intitulé «Stabilization Policy in the Postwar Period» (Politique de stabilisation de la période d'après-guerre) de Lawrence Officer et Lawrence Smith, qu'ils ont inclus dans leur volume *Canadian Economic Problems and Policies* (Problèmes et politiques de l'économie canadienne) (McGraw-Hill of Canada, Toronto, 1970). Notons également «Some Reflections on the Keynesian Revolution in Canada» (Quelques observations sur la révolution keynésienne au Canada) compris dans le volume intitulé *Canadian Economic Policy since the War* (Politique économique du Canada depuis la guerre) et publié par le Canadian Trade Committee du Private Planning Association of Canada (Montréal, 1966).

Comme il y a peu de choses concernant la politique économique canadienne et ses résultats qui soient incontestables, il est préférable de se référer à plusieurs des ouvrages mentionnés ci-dessus.

Au sujet des commentaires succincts relatifs aux graphiques ci-joints, nous désirons exprimer nos sincères remerciements à la Banque du Canada qui nous a fourni les graphiques 1 à 7 inclus, ainsi que le graphique 10. Nous remercions également le Conseil Économique du Canada auquel nous devons les graphiques 8 et 9. Dans tous les cas, les données de base relatives à l'économie canadienne que nous avons utilisées dans les graphiques apparaissent dans les statistiques publiées par la Banque du Canada et par Statistique Canada. Les données sur les États-Unis ont été tirées aussi de sources officielles courantes.

*Les graphiques 1-a et 1-b* illustrent bien, de manière générale, quelle a été l'évolution de la production et du revenu au Canada depuis 1949. Certes, l'économie a progressé, mais de façon inégale et avec des interruptions. L'irrégularité de la croissance est indiquée par le degré des variations annuelles du PNB. L'indice de la production industrielle, qui est plus sensible, reflète plus clairement les baisses qui interviennent en périodes de récession.

Au sujet de l'alternance des périodes de récession et d'expansion, rappelons brièvement ce qui suit : environ un an après la fin de la récession de 1948-49, l'économie canadienne a été prise dans le «boom» économique mondial résultant de la guerre de Corée et du stockage des matières premières qui s'en est suivi. La légère récession de 1953-54 fut suivie d'une période d'investissements considérables en 1955-56. A celle-ci succédèrent une récession en 1957, une courte période d'expansion en 1958-59. A celle-ci succédèrent une récession en 1957, une courte période d'expansion en 1958-59 et une autre récession en 1960.

L'économie s'engagea au début de 1961 dans le cycle de croissance le plus long d'après-guerre, cycle qui s'est prolongé jusqu'à la décennie suivante. A la fin des années 60 et au début des années 70, le taux d'expansion s'est ralenti et s'est accompagné d'un chômage grandissant. Ce ralentissement n'a



pas été défini techniquement comme une récession : en effet, certains des indices cycliques qui qualifient les récessions ne se sont pas manifestés. Ceci explique pourquoi cette partie du graphique n'est pas hachurée.

*Les graphiques 2-a et 2-b* illustrent l'évolution de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage pendant la même période de 1949-1971. La croissance de l'emploi a été rapide en moyenne mais elle a fléchi à certains moments et elle n'a pas été toujours au même rythme que la progression rapide de la population active. Jusqu'au milieu des années 50, le chômage ne s'est élevé brièvement que deux fois au-dessus de 4% de la population active et est demeuré en moyenne très au-dessous de ce pourcentage. Après avoir fléchi jusqu'à 3½% en 1956, le taux de chômage s'est élevé fortement ensuite et a dépassé 7% en 1958, ainsi qu'en 1960-61. Le chômage a diminué assez régulièrement durant la première moitié de la décennie 60, atteignant 3½% de la main-d'œuvre en 1965. Il a eu tendance à s'élever par la suite et après un bond spectaculaire, il dépasse le niveau de 6% en 1970.

*Le graphique 3* fait apparaître les deux indices du niveau général des prix les plus utilisés, soit le PNB et l'indice des prix à la consommation. C'est en 1950-51, au moment de la guerre de Corée et de la hausse des prix mondiaux des matières premières qui s'en est suivie, que le Canada a connu la période d'inflation la plus forte depuis la dernière guerre. Toutefois, cette poussée inflationniste disparut assez vite, en partie grâce à l'appréciation du taux de change du dollar canadien flottant, après septembre 1950. La hausse des prix fut assez modeste par la suite jusqu'en 1955 mais elle s'accéléra à nouveau vers la fin du «boom» des investissements de la mi-50. Cette forte hausse s'est poursuivie et a suscité de sérieuses inquiétudes pendant la récession subséquente et la courte période d'expansion de 1958-59. L'augmentation des prix est retombée à des niveaux modestes au début des années 60. A partir de cette époque, cependant, les prix augmentent graduellement ; cette tendance résulte, entre autres, du retour de l'économie à un niveau d'emploi plus élevé et à une plus forte utilisation de la capacité productive, et des effets de la dévaluation du dollar canadien au taux fixe de 92.5 cents américains en avril 1962. L'augmentation des prix est restée très forte au cours de la fin des années 60, malgré un ralentissement très sensible de l'activité économique. L'inflation aux États-Unis a influé davantage sur le mouvement des prix canadiens pendant cette période que durant la première moitié de la décennie 60. On constate un certain ralentissement de la hausse des prix en 1970 : le fait que le dollar canadien «flotte» depuis juin 1970 est probablement l'une des raisons qui explique ce ralentissement.

*Le graphique 4-a* illustre quelques mesures employées couramment sur le revenu des salariés, la productivité et coût unitaire de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière. Pendant la majeure partie de la période 1949-70, la productivité («production par homme-heure») a progressé, dans l'ensemble, aussi vite que le revenu des salariés, de sorte que le coût unitaire de la main-d'œuvre est demeuré relativement stable. On relève toutefois deux



exceptions majeures à cette tendance, tout au début des années 50 et fin des années 60- début des années 70. Pendant cette dernière période, l'augmentation accélérée du coût unitaire de la main-d'œuvre («revenu des salariés par unité de production») reflète à la fois l'augmentation plus rapide de la moyenne des salaires horaires et le ralentissement du progrès de la productivité. Un tel ralentissement est assez habituel au cours d'une récession et d'une période de fléchissement de l'activité économique : il semble être davantage un effet plutôt qu'une cause de la diminution de la production globale. Habituellement, quand la croissance de la production s'accélère, la productivité progresse en même temps.

*Les graphiques 4-b et 4-c* rendent compte, grossièrement, de la part respective du «travail», du «capital» et des autres facteurs de production dans le revenu national. Une difficulté d'interprétation se présente ici : en effet, depuis 20 ans on constate un important transfert de ressources humaines de l'agriculture et d'autres types d'entreprises non incorporées (comprises dans la rubrique «autres» au graphique 4-b) vers les entreprises industrielles incorporées et la fonction publique gouvernementale. Pour cette raison, le graphique 4-c à la droite illustre probablement un peu mieux l'évolution de la part respective du revenu des salariés, des profits des compagnies et du revenu des autres investissements. Pendant les quelques années qui ont suivi les perturbations dues aux stocks en 1950-51, la part du travail et des profits a fluctué dans des limites relativement étroites, tandis que celle du revenu des autres investissements grandissait. A partir du milieu de la décennie 60, cependant, on note une augmentation très nette de la part du travail et une baisse très sensible de celle des profits. Il est très difficile de savoir dans quelle mesure cette tendance a été «permanente» et il faut être prudent à ce sujet. Les bénéfices des compagnies ont toujours été très sensibles aux baisses et aux hausses de l'activité économique, de sorte qu'une reprise très sensible de l'activité, à l'avenir, pourrait bien se traduire par une augmentation plus prononcée des profits que des autres sources de revenu. L'évolution au début des années 60, alors que les profits s'élevaient plus rapidement que le revenu des salariés — et augmentaient ainsi leur part respective du revenu national, tandis que celle des salariés diminuait — est significative à cet égard.

*Les graphiques 5-a et 5-b* donnent un aperçu de la politique fiscale des gouvernements. Il convient de noter toutefois que les déficits et les surplus calculés sur la base de la comptabilité nationale, afin de bien cadrer avec l'analyse de l'économie générale, reflètent à la fois l'action des «stabilisateurs automatiques» et les changements délibérés de politique fiscale des gouvernements. Ainsi, les déficits successifs à la fin des années 50 et au début des années 60 résultent «automatiquement», dans une large mesure, de l'état dépressif de l'économie à cette époque. L'interprétation des chiffres de la fin des années 60 est affectée par la controverse suivante : le Régime de Pension du Canada et le Régime de Retraite du Québec devraient-ils être



compris dans le secteur gouvernemental aux fins de l'analyse économique ? Les chiffres de surplus et de déficits sont indiqués en tenant compte des deux hypothèses. De toute façon, on constate une tendance notable vers un surplus gouvernemental important en 1969, puis un changement de politique dans l'autre direction en 1970.

*Le graphique 6* concerne la politique monétaire. Il met en relief la croissance de la «masse monétaire», conformément à deux des définitions les plus utilisées pour qualifier ce terme. La fluctuation des taux de croissance, d'année en année, apparaît clairement au bas du graphique.

*Le graphique 7-a*, qui concerne également en majeure partie la politique monétaire, parle de lui-même. On peut noter, entre autres, la tendance générale à la hausse des taux d'intérêt à long terme. On estime généralement que ces changements du comportement des prêteurs et des emprunteurs au sujet de l'inflation ont influé de manière sensible sur l'évolution des taux à long terme.

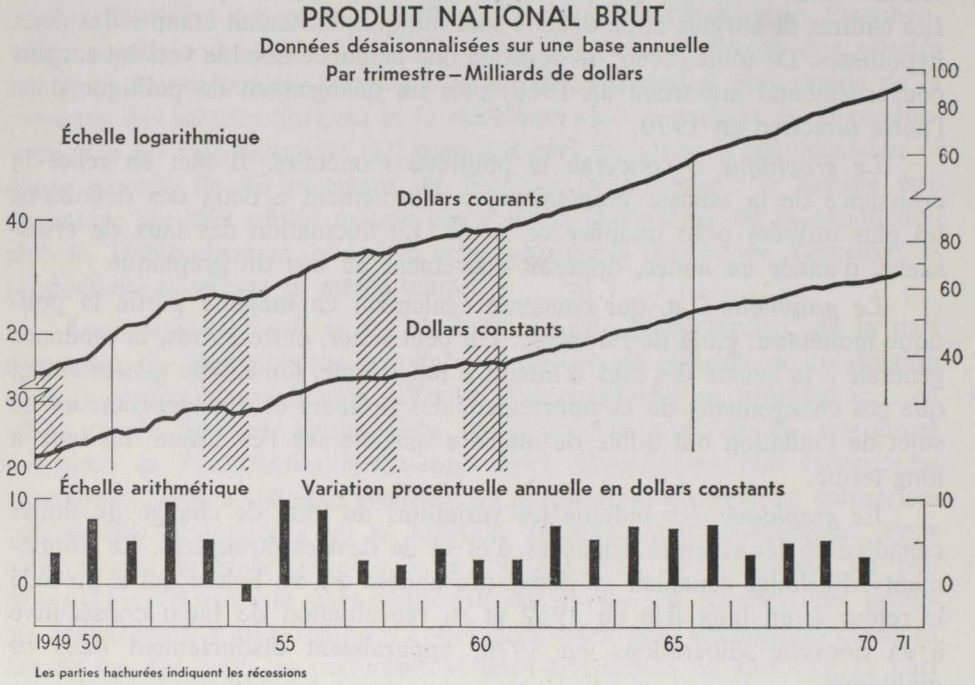
*Le graphique 7-b* indique les variations du taux de change du dollar canadien et des réserves officielles d'or et de devises étrangères. Le «flottement» du dollar canadien au début des années 50, sa baisse qui a précédé le retour à un taux fixe en 1962 et sa réévaluation de facto consécutive à sa nouvelle «libération» en 1970, apparaissent distinctement dans ce graphique.

*Le graphique 8* illustre les chiffres du Conseil Économique du Canada sur la «production potentielle» des années 1956 à 1970 pour lesquelles le Conseil a effectué des calculs. On peut remarquer l'écart qui existe entre la courbe de la croissance potentielle et de la croissance réelle à la fin des années 50 et au début des années 60, ainsi qu'à la fin des années 60.

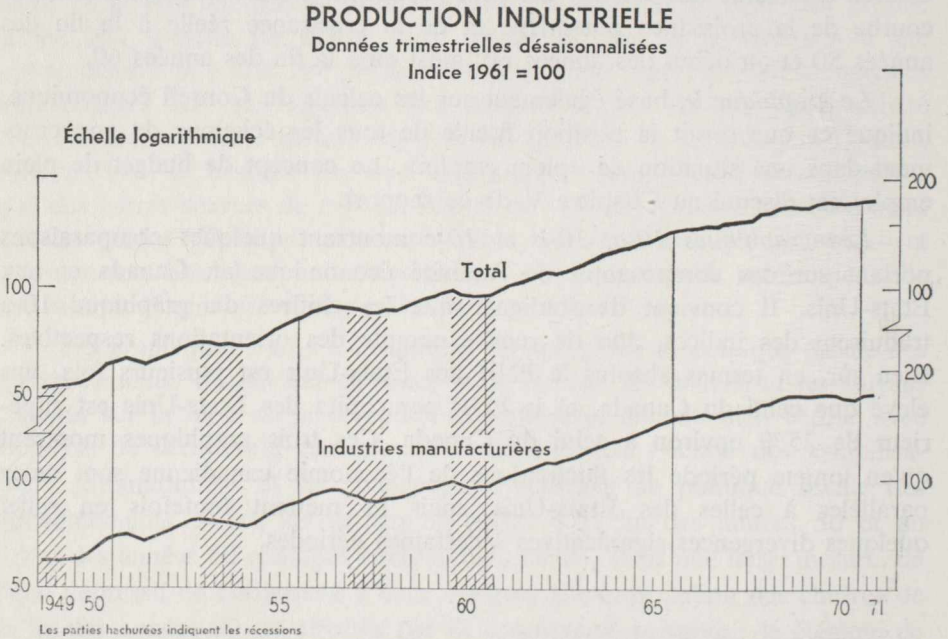
*Le graphique 9*, basé également sur les calculs du Conseil économique, indique ce que serait la position fiscale de tous les échelons de gouvernement dans une situation de «plein emploi». Le concept de budget de plein emploi est discuté au Chapitre V de ce rapport.

*Les graphiques 10-a, 10-b et 10-c* montrent quelques comparaisons portant sur des composantes de l'activité économique au Canada et aux États-Unis. Il convient de souligner que les chiffres du graphique 10-a traduisent des indices, afin de rendre compte des orientations respectives. Bien sûr, en termes absolus le PNB des États-Unis est plusieurs fois plus élevé que celui du Canada, et le PNB per capita des États-Unis est supérieur de 25% environ à celui du Canada. Ces trois graphiques montrent qu'en longue période les fluctuations de l'économie canadienne sont assez parallèles à celles des États-Unis, mais ils mettent toutefois en relief quelques divergences significatives à certaines périodes.

GRAPHIQUE 1A



GRAPHIQUE 1B



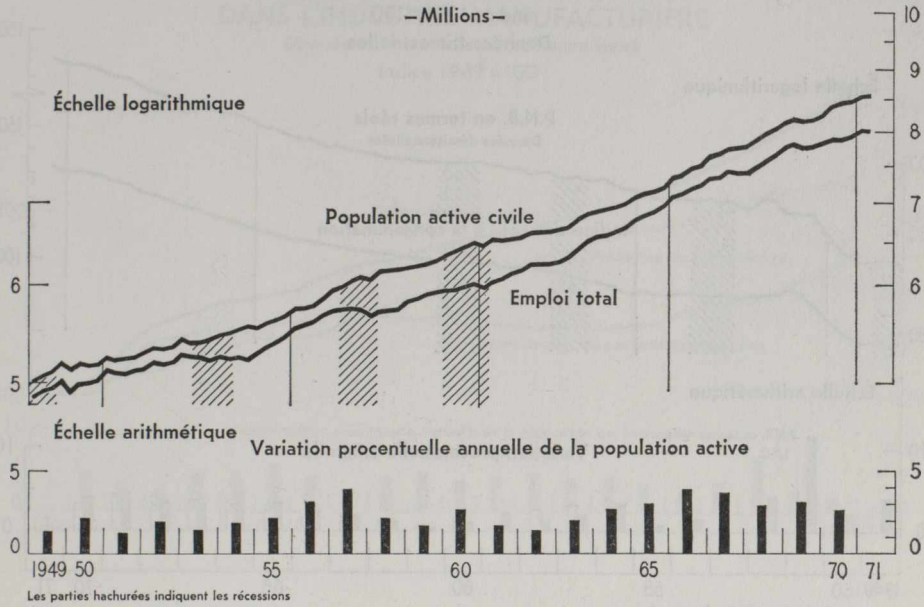


GRAPHIQUE 2A

POPULATION ACTIVE ET EMPLOI

Données trimestrielles désaisonnalisées

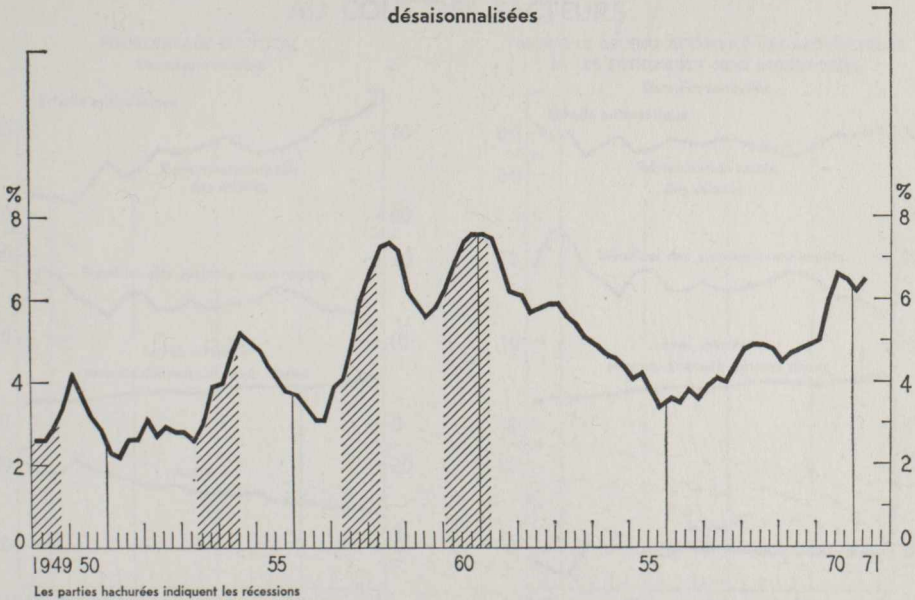
- Millions -



GRAPHIQUE 2B

TAUX DE CHÔMAGE TOTAL

Données trimestrielles désaisonnalisées

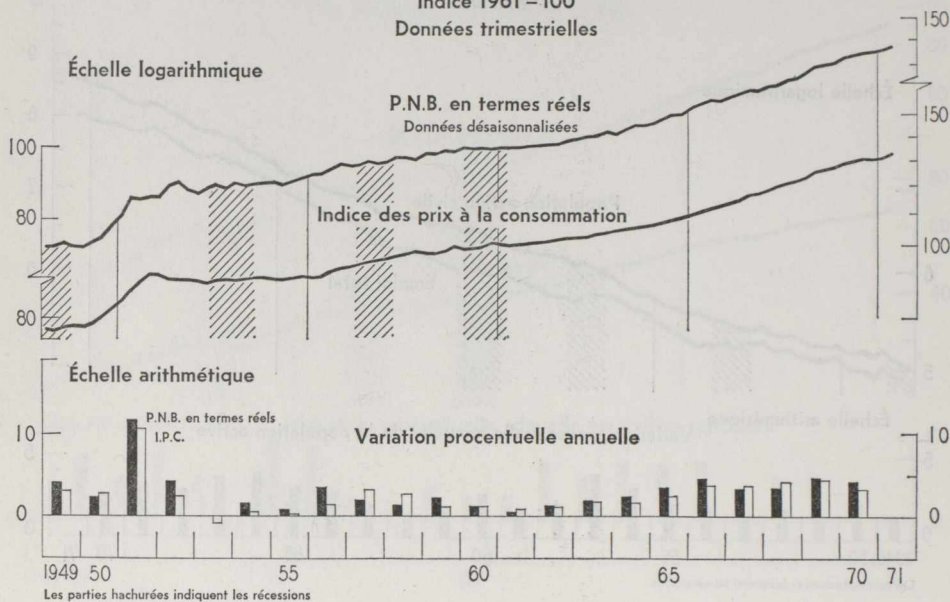


GRAPHIQUE 3

P.N.B. EN TERMES RÉELS ET INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION

Indice 1961 = 100

Données trimestrielles

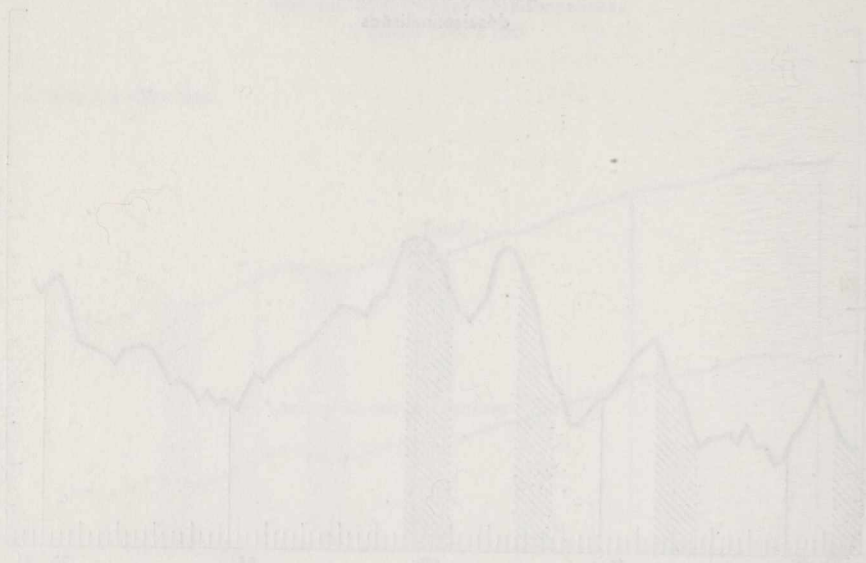


GRAPHIQUE 3B

Taux de chômage total

Données trimestrielles

Échelle logarithmique



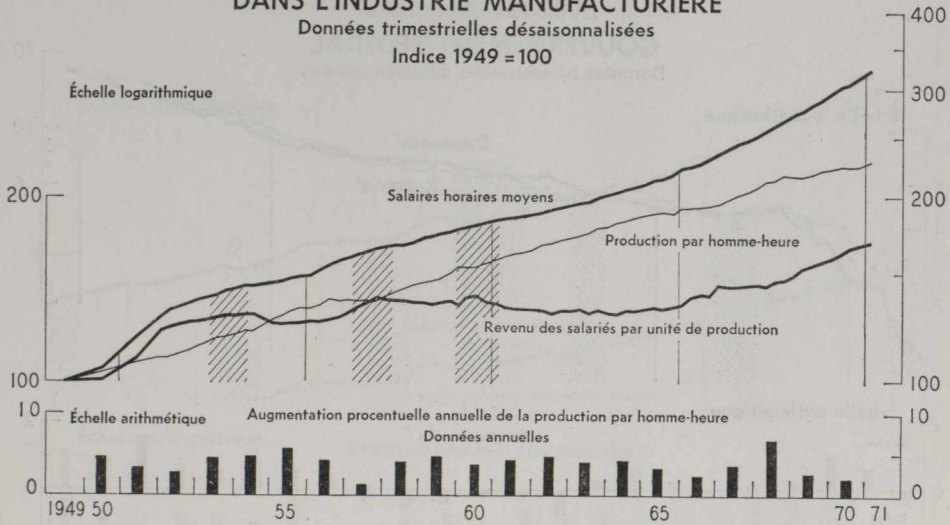
Données trimestrielles



GRAPHIQUE 4A

**BÉNÉFICES, PRODUCTIVITÉ ET COÛT UNITAIRE DE LA MAIN-D'OEUVRE  
DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE**

Données trimestrielles désaisonnalisées  
Indice 1949 = 100

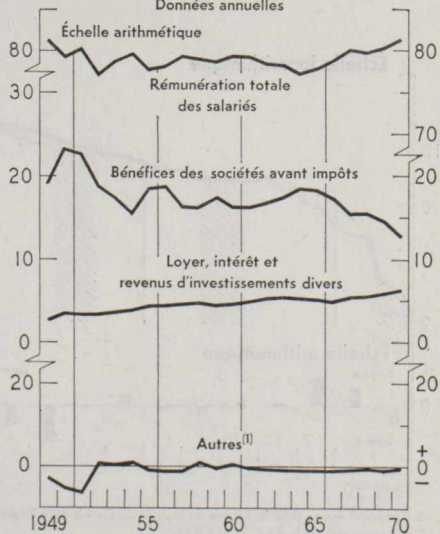
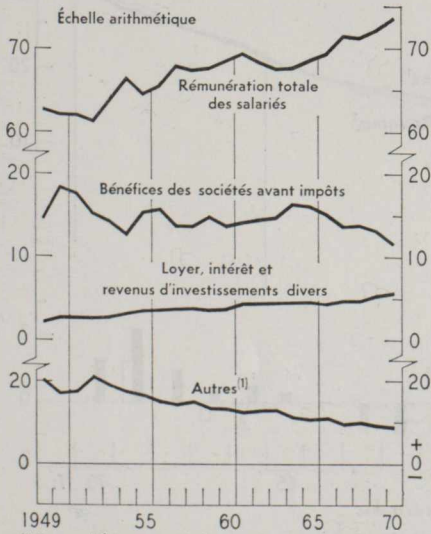


GRAPHIQUES 4B et 4C

**PART, EN POURCENTAGE, DU REVENU NATIONAL NET  
AU COÛT DES FACTEURS**

POURCENTAGE DU TOTAL  
Données annuelles

MOINS LE REVENU ACCUMULÉ DES AGRICULTEURS  
ET LES ENTREPRISES NON INCORPORÉES.  
Données annuelles



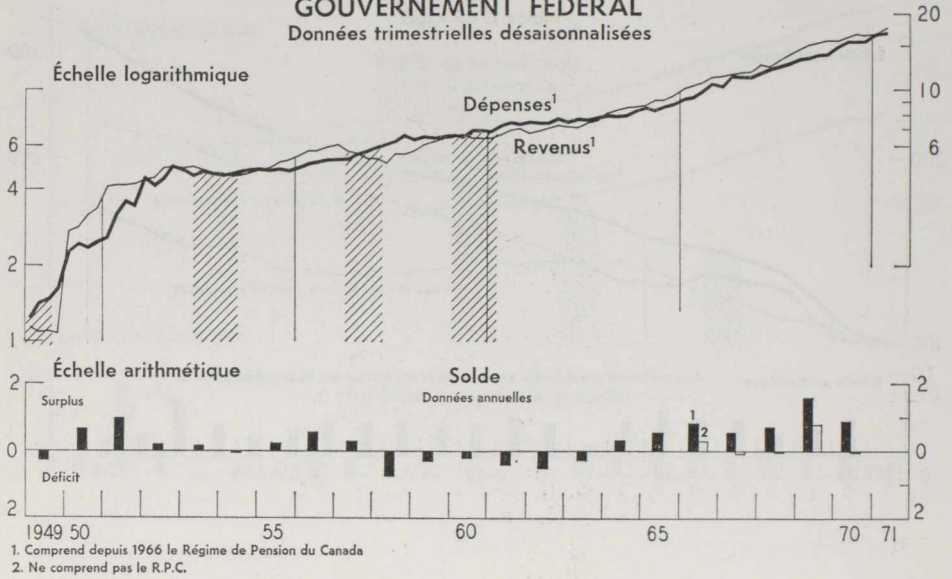
(1) Comprend l'ajustement relatif aux stocks, facteur négatif en général.

GRAPHIQUE 5A

**SECTEUR PUBLIC**  
 Sur la base de la comptabilité nationale  
 Milliards de dollars

**GOVERNEMENT FÉDÉRAL**

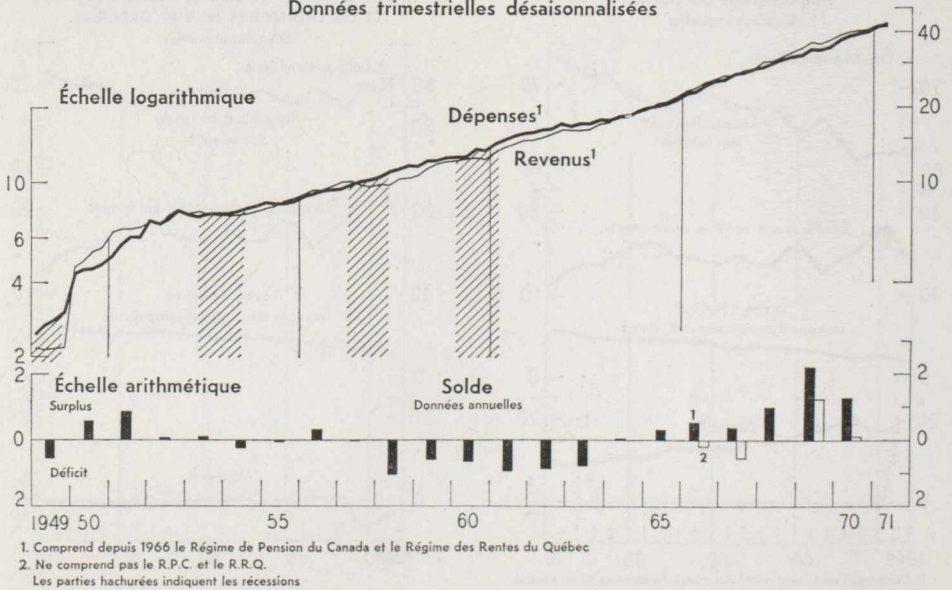
Données trimestrielles désaisonnalisées



GRAPHIQUE 5B

**TOUS LES ÉCHELONS DE GOUVERNEMENT**

Données trimestrielles désaisonnalisées

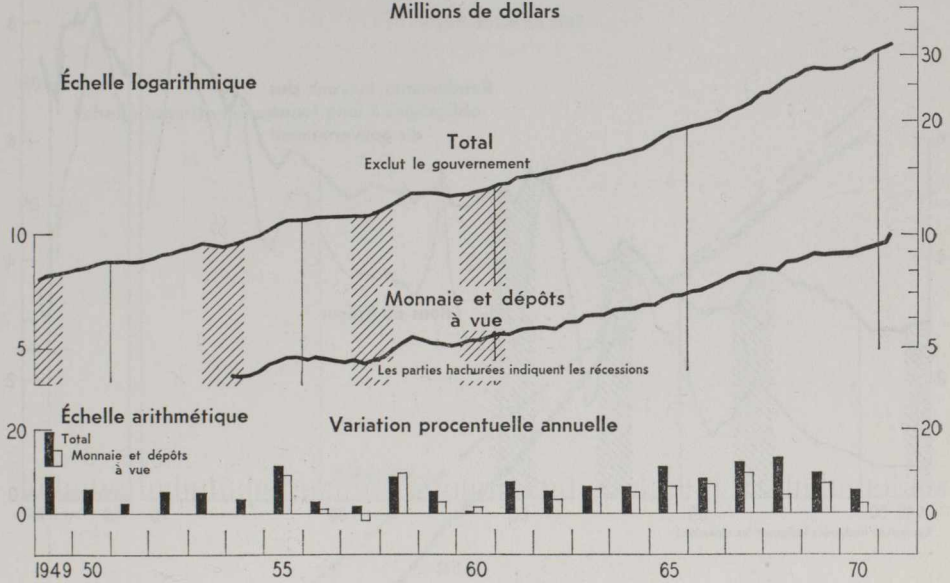




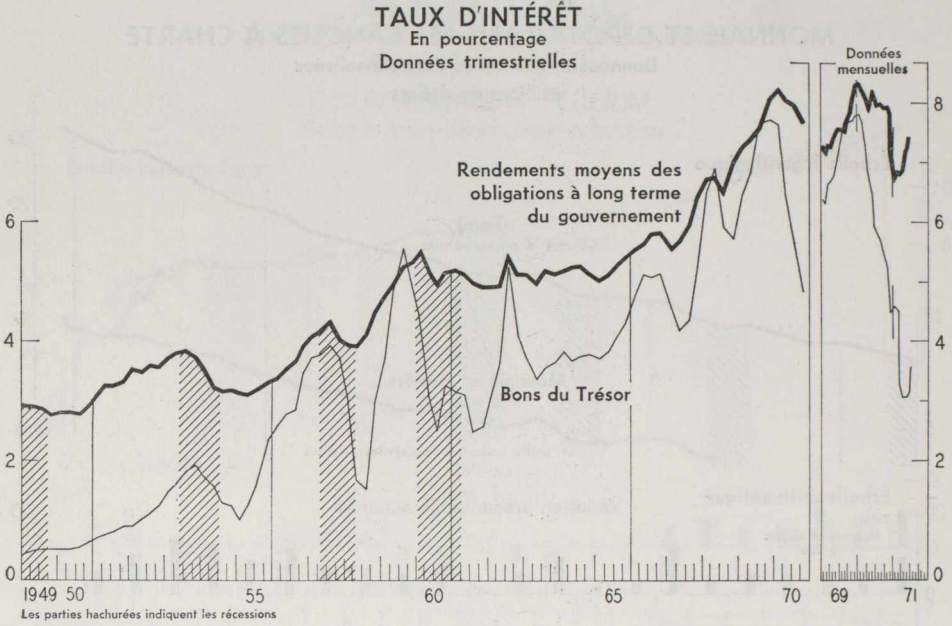
GRAPHIQUE 6

### MONNAIE ET DÉPÔTS DANS LES BANQUES À CHARTE

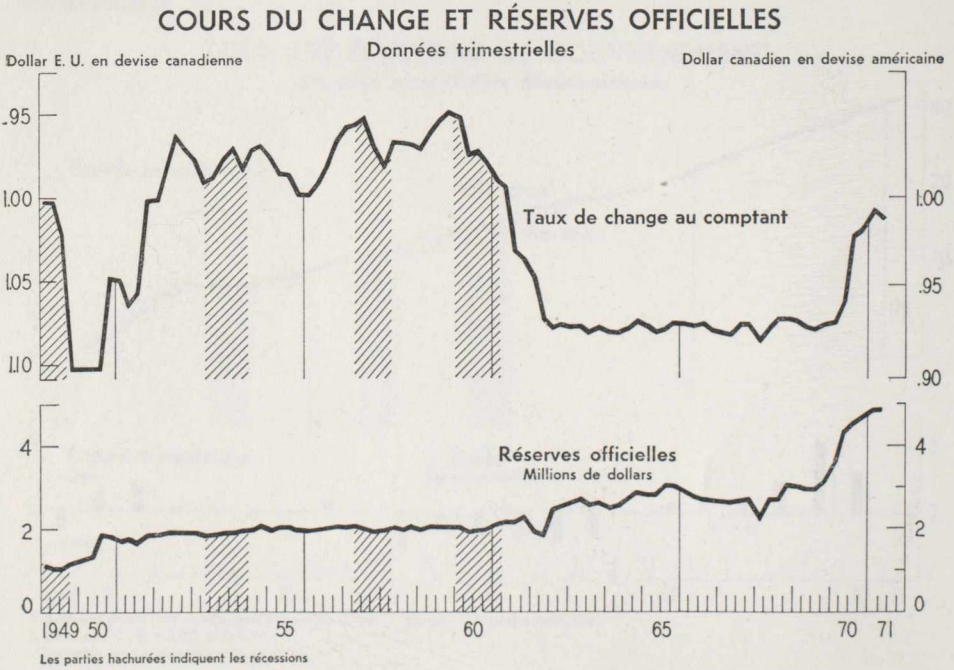
Données trimestrielles désaisonnalisées  
Millions de dollars



GRAPHIQUE 7A



GRAPHIQUE 7B

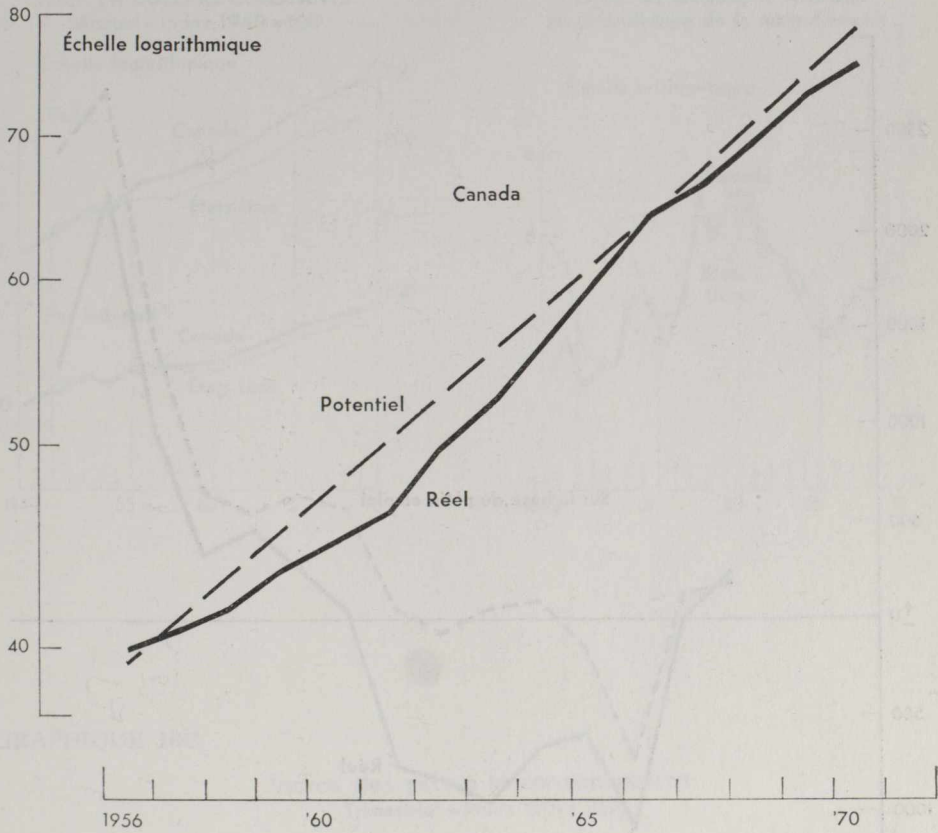




GRAPHIQUE 8

### PRODUIT NATIONAL BRUT POTENTIEL ET RÉEL

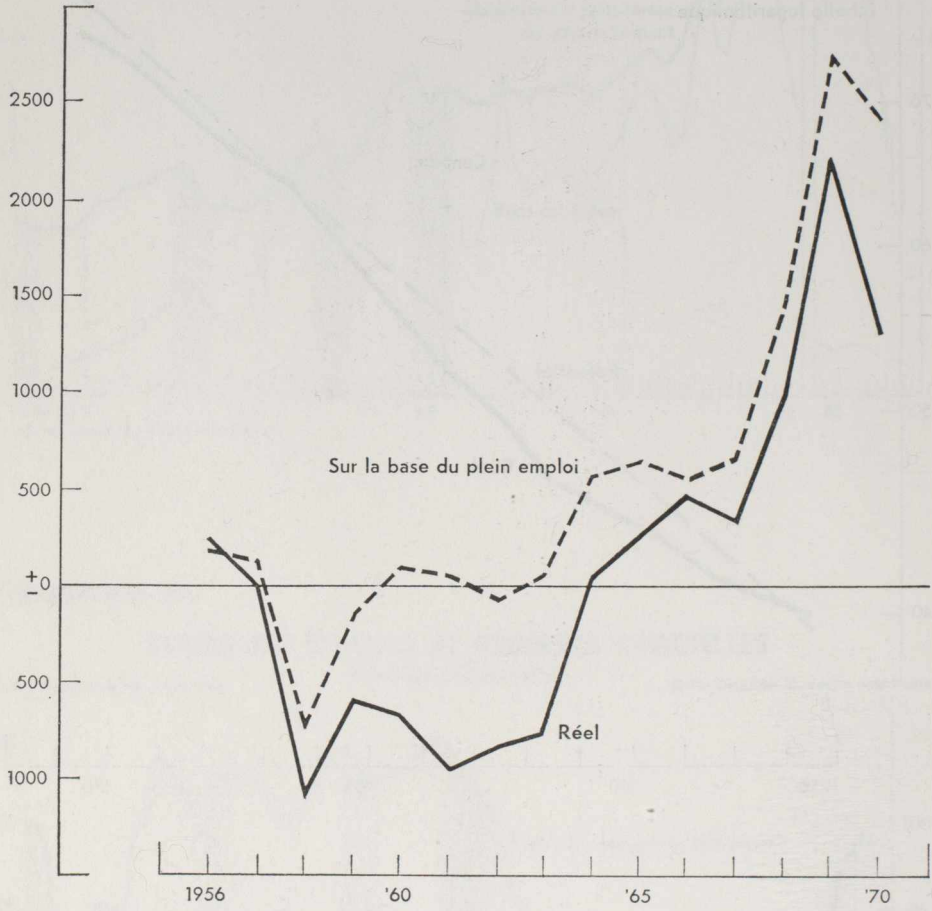
Milliards de dollars 1967



GRAPHIQUE 9

SURPLUS OU DÉFICIT DE LA TOTALITÉ  
DES BUDGETS DE TOUS LES ÉCHELONS  
DE GOUVERNEMENT

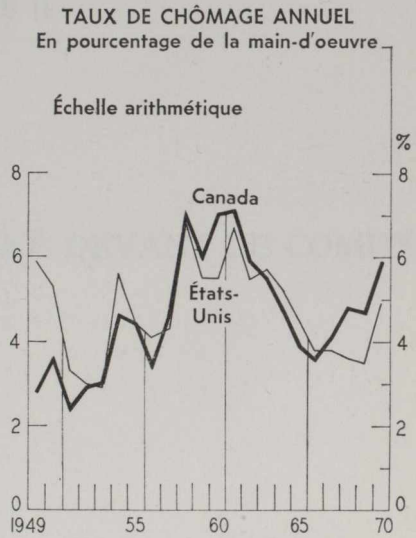
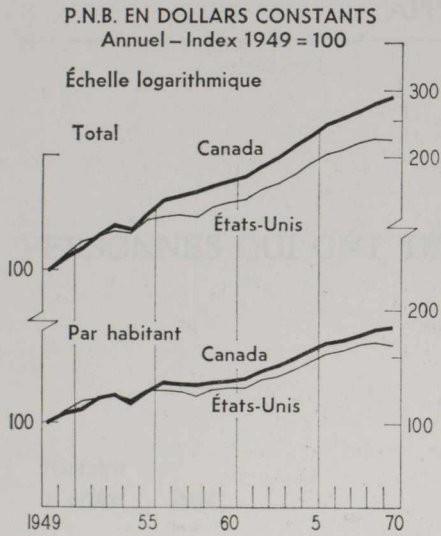
Millions de dollars





GRAPHIQUES 10A et 10B

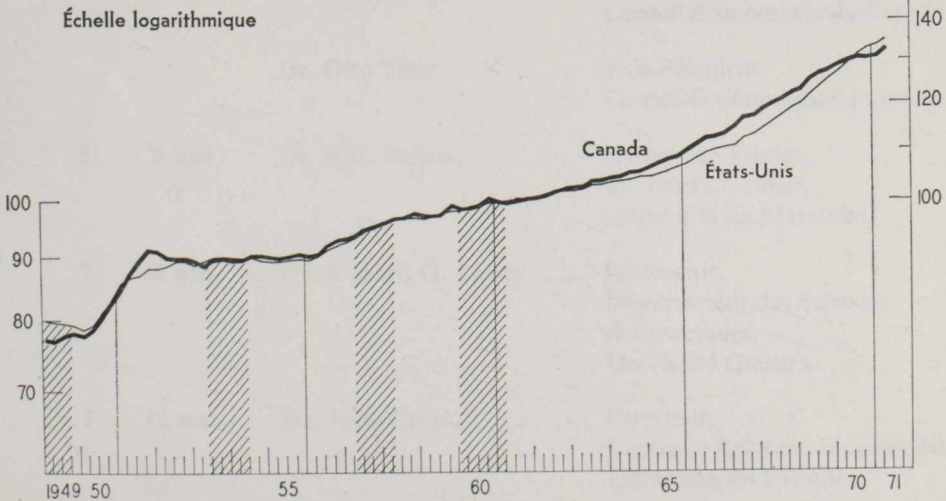
## COMPARAISONS ENTRE L'ÉCONOMIE du Canada et celle des États-Unis



GRAPHIQUE 10C

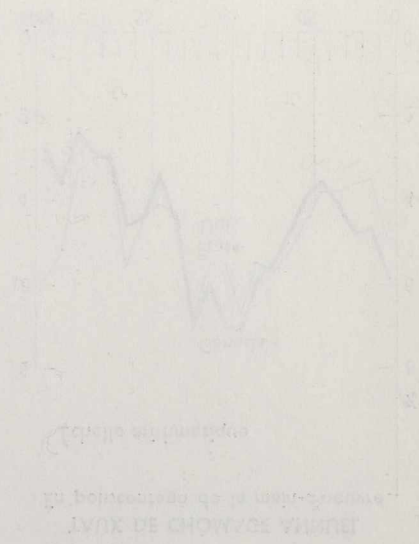
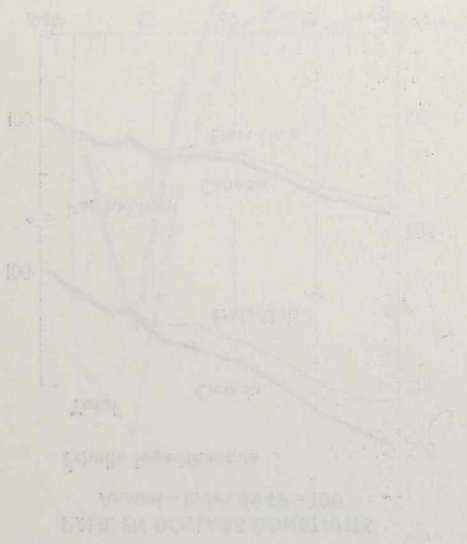
### Indice des prix à la consommation

Trimestriel - Index 1961 = 100





CONTRIBUTION 100



CONTRIBUTION 100

CONTRIBUTION 100



---

APPENDICE II

---

PERSONNES QUI ONT TÉMOIGNÉ DEVANT LE COMITÉ

<i>Numéro d'ordre</i>	<i>Date</i>		
4	4 mai	Sir Roy Harrod.....	Département des Sciences Économiques, Université du Maryland.  Professeur d'économie politique, Christchurch College, Oxford
5	5 mai	Dr. Arthur J.R. Smith.....	Président, Conseil Économique du Canada.
6	6 mai	Dr. Sylvia Ostry.....	Directeur, Conseil Économique du Canada.
		Dr. Otto Thur.....	Vice-Président, Conseil Économique du Canada.
5	5 mai	Dr. R.C. Bellan.....	Doyen des Études, St. John's College, Université du Manitoba.
7	12 mai	Dr. Richard G. Lipsey.....	Professeur, Département des Sciences Économiques, Université Queen's.
7	12 mai	Dr. John Crispo.....	Directeur, Centre de Relations industrielles, Université de Toronto.

<i>Numéro d'ordre</i>	<i>Date</i>		
8	13 mai	M. J. Douglas Gibson.....	Économiste-Conseil, Toronto.
9	19 mai	Dr. Saburo Okita.....	Président, Centre de recherches économi- ques japonais.
9	19 mai	Dr. Anthony Scott.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université de la Colombie- Britannique.
		Dr. R.A. Shearer.....	Professeur en Économie, Université de la Colombie- Britannique.
10	20 mai	Dr. Grant L. Reuber.....	Doyen des Sciences Sociales, Université Western Ontario.
		Dr. R.G. Bodkin.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université Western Ontario.
11	25 mai	Dr. John J. Young.....	Président, Commission des Prix et des Revenus.
		M. G.V. Haythorne.....	Commissaire, Commission des Prix et des Revenus.
		M. G.E. Freeman.....	Commissaire, Commission des Prix et des Revenus.
12	26 mai	Dr. Keith Acheson.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université Carleton.
		Dr. John F. Chant.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université Queen's.



<i>Numéro d'ordre</i>	<i>Date</i>		
12	26 mai	Dr. Harry G. Johnson.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université de Chicago.  Professeur, London School of Economics.
13	27 mai	Dr. C.L. Barber.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université du Manitoba.
14	1 <sup>er</sup> juin	M. Russell Bell.....	Directeur de la Recherche, Congrès Canadien du Travail.
15	2 juin	Dr. Raymond J. Saulnier...	Président, Département des Sciences Éco- nomiques, Barnard College, Université Columbia.  Ancien président, Groupe des conseillers économiques du Président.
15	2 juin	M. René Leclerc.....	Président, Association des Banquiers Canadiens.
		M. N.E. Currie.....	Vice-Président et Conseiller Économique, Banque de Montréal.
		M. R.M. MacIntosh.....	Premier Directeur Général Adjoint, Banque de Nouvelle-Écosse.
		M. J.E. Morgan.....	Directeur Général Adjoint, Banque Royale du Canada.
		M. J.H. Perry.....	Directeur Général, Association des Banquiers Canadiens.
		M. S. Sarpkaya.....	Conseiller Économique, Association des Banquiers Canadiens.

<i>Numéro d'ordre</i>	<i>Date</i>		
16	3 juin	Dr. Herbert Giersch.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université de Kiel, Allemagne fédérale.  Ancien président, Conseil ouest- allemand des experts en dévelop- pement économique
17	8 juin	Dr. Thomas A. Wilson.....	Directeur Institute for Policy Analysis Université de Toronto.
		Dr. J.A. Sawyer.....	Professeur, Institute for Policy Analysis Université de Toronto.
		Dr. G.J. Jump.....	Professeur, Institute for Policy Analysis Université de Toronto.
18	9 juin	Dr. John F. Graham.....	Professeur en Économie, Université Dalhousie.
18	9 juin	Dr. André Raynauld.....	Professeur, Département des Sciences Éco- nomiques, Université de Montréal, Président désigné, Conseil éco- nomique du Canada.
19	10 juin	Dr. Beryl W. Sprinkel.....	Premier Vice-Président, Harris Trust and Savings Bank, Chicago.
20	16 juin	Dr. Arthur M. Okun.....	Brooking Institution, Washington. Ancien président, Groupe des conseillers économiques du Pré- sident.
20	16 juin	M. James Wiley Knowles...	Directeur de la Recherche, Comité Économique du Con- grès des États-Unis.



<i>Numéro d'ordre</i>	<i>Date</i>		
20	16 juin	Dr. John J. Deutsch.....	Principal et Vice-Chancelier, Université Queen's.  Ancien président, Conseil éco- nomique du Canada.
21	17 juin	M. Louis Rasminsky.....	Gouverneur, Banque du Canada.
		M. J.R. Beatie.....	Premier Sous-Gouverneur, Banque du Canada.
		M. G.K. Bouey.....	Sous-Gouverneur, Banque du Canada.
		M. B.J. Drabble.....	Conseiller, Banque du Canada.
22	29 juin	L'honorable Edgar J. Benson.....	Ministre des Finances.
		M. Simon Reisman.....	Sous-Ministre, Ministère des Finances.
		Dr. William Hood.....	Sous-Ministre adjoint, Ministère des Finances.

Membre	Nom
Président du Comité	M. J. B. [illegible]
Vice-Président du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]
Membres du Comité	M. J. B. [illegible]



---

### APPENDICE III

---

## PRÉSENTATIONS PARTICULIÈRES

Liste des personnes et des organismes qui ont présenté des mémoires, des propositions ou des commentaires au Comité. L'intérêt qu'ils ont manifesté pour les travaux du Comité, l'originalité et la portée de leurs idées ont contribué de manière significative à nos travaux.

M. D.A.L. Ault.....	Université de Guelph
M. W.A. Beckett.....	Toronto, Ontario
M. E.A. Beder.....	Toronto, Ontario
M. G. Bélanger.....	Université Laval
M. D.J. Bigio.....	Ottawa, Ontario
M. E.R. Blainey.....	Markham, Ontario
M. R.W. Bonner, C.R.....	Vancouver, C.-B.
D <sup>r</sup> E.J. Chambers.....	Université de l'Alberta
D <sup>r</sup> K.J. Charles.....	Université Lakehead
Prof. M. Chossudovsky.....	Université d'Ottawa
D <sup>r</sup> T. Courchene.....	Université Western, Ontario
M. W.E. Cowie.....	Ottawa, Ontario
M. G.E. Creed.....	Stoney Creek, Ontario
M. J.G. Dahin.....	Chilliwack, C.-B.
M. J.R. Ferguson.....	Ottawa, Ontario
M. P.C. Fergusson.....	Victoria, C.-B.
M. N.J. Franklin.....	Baie d'Urfée, P.Q.
M <sup>me</sup> Y. Gauvin.....	Allardville, N.-B.
M. A.G. Greenaway, C.R.....	Willowdale, Ontario
M. J.A. Harris.....	Winnipeg, Manitoba
M. J.M. Hattersley.....	Edmonton, Alberta
M. C.N. Hegewald.....	Belleville, Ontario
M. C.M. Humphrys.....	Vancouver, C.-B.

## Association des Courtiers en Valeurs Mobilières du Canada

D <sup>r</sup> E. Jaques.....	Université Brunel, Angleterre
D <sup>r</sup> H. Jenkis.....	Toronto, Ontario
M. G.P. Kelson.....	New Liskeard, Ontario
M. A. LaCroix.....	Québec, P.Q.
D <sup>r</sup> A. Lermer.....	Université Sir George Williams, Montréal, P.Q.
M. M. McCarthy.....	School of Economic Science, Rexdale, Ontario
Hon. W. Darcy McKeough.....	Trésorier et Ministre de l'Économie de l'Ontario
M. F.L.W. McKim.....	Conseil National de la Recherche du Canada
M. D.W. Miller.....	Vancouver, C.-B.
M. C.H. Morrow.....	Willowdale, Ontario
M. F.P. O'Hearn.....	Scarboro, Ontario
D <sup>r</sup> S.G. Peitchinis.....	Université de Calgary
M. W. Pelech.....	Edmonton, Alberta
M. C. Pfeifer.....	Calgary, Alberta
M. D. Piper.....	Toronto, Ontario
M. W.H. Pope.....	Ryerson Polytechnical Institute, Toronto
M. E. Pos.....	Delhi, Ontario
M. E. Reford.....	Montréal, P.Q.
M. E.F.J. Rettig.....	Bradford, Ontario
M. A.C. Robertson.....	Almonte, Ontario
M <sup>lle</sup> M.E. Robertson.....	Perth, Ontario
M. E. Schiff.....	American Enterprise Institute, Washington, D.C.
M. B. Sevacck.....	Président, Comité Canadien de la Recherche sur l'Imposition
M. I. Shuster.....	Toronto, Ontario
D <sup>r</sup> G. Sinclair.....	Président, Sinclair Radio Laboratories Limited, Maple, Ontario
M. W.A. Stewart.....	Toronto, Ontario
M <sup>me</sup> J. Stolte.....	Sudbury, Ontario
M. C.R. Vint.....	Willowdale, Ontario
M. J. Walker.....	Toronto, Ontario