

Christian DEBLOCK (UQAM)  
et Denis PERREAULT

(1985)

# “ La politique économique canadienne 1968-1984 – II ”

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

Courriel: [jmt\\_sociologue@videotron.ca](mailto:jmt_sociologue@videotron.ca)

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

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

Site web: [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html)

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

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

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

Deblock (Christian) et Perreault (Denis), “ **La politique économique canadienne 1968-1984 – II** ”. Un article publié dans la revue **Conjonctures et politique**. Revue québécoise d'analyse et de débat, no 7 (Dossier : La politique en excursion), printemps 1985, Études et documents. (pp. 157 à 181). Montréal : Les Éditions Saint-Martin. [Autorisation accordée lundi le 23 juin 2003]

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

[deblock.christian@uqam.ca](mailto:deblock.christian@uqam.ca)

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

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

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

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

Édition complétée le 5 juillet 2003 à Chicoutimi, Québec.



# Table des matières

## 3. 1980-1984 : Le renouveau économique national

### La conjoncture au début de la décennie

L'approfondissement de la crise

Une nouvelle lecture de la crise

Le retour de la question régionale

### Le virage du renouveau économique national

Département d'État au développement économique et régional (DÉDÉR) et la nouvelle stratégie de développement

Le développement économique du Canada dans les années 80

La mise en oeuvre de la stratégie de développement

Stabilisation et « ajustement positif » : le rôle des politiques macro-économiques et micro-économiques

### Les impasses de la politique économique

Quelle maîtrise du développement économique ?

Équilibre de sous-emploi et crise financière de l'État

## Conclusion

## 1980-1984 : Le renouveau économique national

### 1. La conjoncture au début de la décennie

#### L'approfondissement de la crise <sup>1</sup>

[Retour à la table des matières](#)

Le tournant des années 80 marquera l'approfondissement de la crise <sup>2</sup> économique au Canada.

Tout d'abord, il faut noter la dégradation rapide de la conjoncture et une montée inquiétante des tensions. L'économie canadienne connaîtra successivement deux récessions profondes : la première en 1980, et la seconde en 1982-1983. La production, mesurée par le PIB réel, connaîtra une stagnation en 1980, une légère reprise en 1981 avec un taux de croissance de -3.4 %, puis une chute brutale de -4.4 % en 1982, avant de remonter modestement de -2.6 % en 1983 et de -4.5 % en 1984. La production industrielle baissera de 3.6 % de 1979 à 1982 après avoir connu une croissance annuelle de -2.6 % de 1973 à 1975. Durant la seule année 1982, la production manufacturière baissera de -12.1 %, la production du secteur minier de 12 %, et celle de la construction de 10.9 %. Le secteur des services ne sera pas épargné par la récession. Il connaîtra pour la première fois une décroissance en 1982 de -1.6 %. Notons à

---

<sup>1</sup> Les données de cette section sont tirées de la revue économique du ministère des Finances, de Statistique Canada et de l'OCDE.

<sup>2</sup> Sur la crise économique canadienne, voir entre autres François Houle, « La crise et la place du Canada dans la Nouvelle Division internationale du travail », Duncan Cameron et François Houle, *Le Canada dans la N.D.I.T.*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1985 ; Christian Deblock, « Crise d'un modèle de développement industriel et impasse de la politique économique, le cas du Canada », *Interventions économiques*, no 14-15, pp. 157-191 ; Conseil économique du Canada, *Les temps difficiles*, Ottawa, 1982.

titre de comparaison que dans le cas des sept principaux pays de L'OCDE, la production manufacturière connaîtra une croissance nulle en 1982, alors qu'aux États-Unis, elle baissera de -2.8 %.

De leur côté, l'inflation, le chômage et les taux d'intérêt connaîtront en ce début de décennie de nouveaux sommets. Alors que les estimations du taux de chômage « naturel », non inflationniste, variaient selon les calculs entre 6.5 % et 7 %, les taux de chômage observés seront de 7.5 % en 1980 et 1981, de 11 % en 1982 et de 11.9 % en 1983. Malgré la reprise économique à partir de 1983, le taux de chômage se maintiendra encore au-dessus de 11 % en 1984, soit 11.3 %. Tout laisse croire qu'il ne descendra pas au-dessous de 10 % avant la fin de la décennie. Les taux d'inflation de leur côté se maintiendront à des niveaux supérieurs à deux chiffres, soit respectivement 12.5 % et 10.8 % en 1981 et 1982, en dépit du resserrement des politiques macro-économiques et de l'impact des deux récessions successives sur l'emploi, les revenus et la demande domestique. Ce n'est qu'à partir de 1983, et surtout de 1984, que les taux d'augmentation de l'indice des prix connaîtront un ralentissement marqué. Sur les marchés financiers, enfin, les taux d'intérêt atteindront des niveaux inégalés en 1981 et 1982, sous l'effet conjugué des pressions financières dues à l'économie d'endettement, des « emprunts de détresse » et des politiques monétaires restrictives. Le taux d'intérêt annuel moyen sur le marché monétaire sera de 12.05 % en 1979, de 13.22 % en 1980, de 18.25 % en 1981, de 14.23 % en 1982 et de 9.54 % en 1983 au Canada.

Deuxième source de préoccupation majeure : les difficultés de l'industrie <sup>3</sup>.

Apparemment incapable de relever le défi de la régulation/restructuration que lui imposait l'approche restrictive, l'industrie canadienne sera durement touchée aussi par les deux récessions et par une concurrence internationale avivée par la crise et la mise en application graduelle des mesures de réduction tarifaire négociées dans le cadre du Tokyo Round. Le contrôle des salaires, la dépréciation du dollar et les investissements de rationalisation avaient amélioré la compétitivité de l'industrie canadienne, mais pas suffisamment pour freiner la pénétration des produits étrangers sur les marchés domestiques, ni empêcher le recul de la part du Canada dans le commerce mondial. Dans une période de changements technologiques et de bouleversements majeurs dans la division internationale du travail, l'industrie canadienne montrait des signes de faiblesse évidente dans les domaines si stratégiques de la recherche et de la haute technologie et une certaine incapacité à sortir du giron des États-Unis, que ce soit sur le plan des échanges commerciaux ou des transferts technologiques. Symptômes de cette dépendance, la part des échanges commerciaux avec les États-Unis représentera 63 % des exportations canadiennes en 1980, 66 % en 1981, 68 % en 1982, et 73 % en 1983, soit les niveaux les plus élevés d'après-guerre.

---

<sup>3</sup> Sur les difficultés de l'industrie canadienne, voir notamment : Uri Zohar, *Canadian Manufacturing A Study of Productivity and Technical Exchange*, Toronto, James Lorimer, 1980 Philippe Faucher et Robert Young, « Le déclin de l'industrie manufacturière et la politique industrielle au Canada », Diane Bellemarre et Céline Saint-Pierre, *Les stratégies de reprise*, Montréal, Saint-Martin, 1985 ; Conseil des sciences du Canada, *L'industrie canadienne dans une conjoncture difficile*, Ottawa, 1982.

Enfin, il faut noter, dès le début de la décennie, l'essoufflement du rythme d'accumulation du capital.

La chute de la productivité apparente du capital imputable à une suraccumulation à la fois absolue et relative, la sous-utilisation des capacités de production et la dégradation de la situation financière des entreprises entraîneront la baisse des taux de rentabilité et le blocage de l'investissement. Soutenu jusque-là par les investissements dans les secteurs énergétiques et les secteurs d'amont, le taux de variation du capital fixe dans le secteur manufacturier (en termes réels) passera de 6.8 % d'augmentation pour l'année 1981, à 5.4 % en 1982, à 4 % en 1983 et à 3 % en 1984. Nets, c'est-à-dire une fois éliminé l'amortissement, les taux seront nuls en 1983 et négatifs en 1984.

### Une nouvelle lecture de la crise

[Retour à la table des matières](#)

L'approche monétariste suivie par le gouvernement montrait donc à tout le moins de nettes « insuffisances », incapable qu'elle était d'expliquer une telle dégradation de la conjoncture autrement que par le manque de fermeté du gouvernement, l'existence de rigidités sur les marchés, ou encore les anticipations inflationnistes. Mais surtout, elle restait impuissante devant l'effritement rapide du tissu industriel canadien et l'incapacité de l'industrie d'affronter la contrainte du changement. Manifestement, la crise ne se limitait pas à la crise du régime d'accumulation qui était celui d'après-guerre, le fordisme ; la crise était aussi celle du modèle particulier de développement industriel qu'avait tenté, non sans succès, de suivre jusque-là le Canada, un modèle où, curieusement, rappelons-le, la substitution des importations et la promotion du capital national faisaient bon ménage avec la promotion des exportations et l'ouverture aux investissements étrangers.

C'est dans ce nouveau contexte que s'affirmeront de nouvelles explications et de nouvelles solutions plus axées sur les réalités de l'industrie et de l'offre <sup>4</sup>.

Deux thèses en particulier seront défendues. La première, défendue par le Conseil des sciences notamment, fera le lien entre la désindustrialisation, la dépendance du Canada et l'absence de politique industrielle. La seconde, défendue entre autres par le Conseil économique du Canada, mettra, quant à elle, l'accent sur le rapport entre les difficultés de l'industrie, les rigidités sur le marché imputables aux diverses politiques de protection et les conséquences négatives de l'État Providence sur l'incitation au travail, à l'épargne et à l'investissement. Pour les tenants de la première thèse, le retour à la croissance

<sup>4</sup> Sur les difficultés de l'industrie canadienne, voir notamment : Uri Zohar, *Canadian Manufacturing A Study of Productivity and Technical Exchange*, Toronto, James Lorimer, 1980 Philippe Faucher et Robert Young, « Le déclin de l'industrie manufacturière et la politique industrielle au Canada », Diane Bellemarre et Céline Saint-Pierre, *Les stratégies de reprise*, Montréal, Saint-Martin, 1985 ; Conseil des sciences du Canada, *L'industrie canadienne dans une conjoncture difficile*, Ottawa, 1982.

passait par l'adoption d'une stratégie de développement industriel national, et pour les tenants de la seconde, par l'adoption de politiques d'ajustement dites positives <sup>5</sup>.

Bien que très polarisé, et d'une certaine façon guère nouveau, le débat sur la nature structurelle de la crise et les solutions à y apporter n'en faisait pas moins ressortir une idée forte : celle de la nécessité pour l'économie canadienne de s'adapter aux contraintes et aux changements qui découlaient de l'entrée des économies occidentales dans une nouvelle ère de révolution industrielle et technologique, et l'impact des profonds bouleversements dans les relations économiques internationales. Le monde vivait alors une période de transition d'où émergeraient de nouveaux modèles de croissance et de nouvelles spécialisations internationales. Dans ces conditions, l'origine des problèmes auxquels était confrontée l'économie canadienne tenait moins aux déséquilibres inflationnistes qu'aux mutations en cours, aux difficultés d'adaptation et à l'inadéquation des politiques antérieures de développement face aux défis nouveaux posés par les contraintes de la technologie et de la concurrence internationale.

### **Le retour de la question régionale**

[Retour à la table des matières](#)

Nécessité de briser le cercle vicieux de la crise, nécessité de faire prendre à l'économie canadienne un nouveau virage dans son développement, une troisième question s'imposera comme prioritaire : la question du développement régional. Les débats sur l'unité nationale et la constitution la feront resurgir, mais également la montée des nationalismes économiques provinciaux.

La politique énergétique, le problème des droits sur les ressources naturelles, l'adoption par les provinces de politiques économiques propres, en réponse à la crise économique, constitueront tout autant de points de friction majeurs entre le gouvernement fédéral et les provinces, et tout autant de questions qui viendront consacrer l'échec de la politique régionale existante. La question se posera avec d'autant plus d'acuité que le gouvernement fédéral lui-même, mis devant la nécessité d'avoir des politiques économiques de relance plus cohérentes et plus contraignantes, devra jouer un rôle de maître d'œuvre dans l'orientation du développement économique et coordonner plus étroitement les diverses politiques entre elles. Comme le dira lui-même Pierre-Elliott Trudeau, en 1984, peu de temps après sa démission comme Premier ministre :

---

<sup>5</sup> Voir à ce sujet, *Interventions économiques*, « Pourquoi des politiques industrielles ? », Printemps 1985, no 14-15, pp. 31-51.

On a beaucoup parlé de besoin de doter le Canada d'une stratégie industrielle cohérente, mais faute de pouvoir coordonner efficacement les intérêts des diverses régions et secteurs industriels du pays, nous en sommes aux premiers balbutiements dans ce domaine. Durant ce temps, les États-Unis et le Japon pour ne nommer qu'eux, sont en train de jeter les bases d'une stratégie industrielle internationale, en mariant leurs forces dans certains secteurs et en se concédant la domination dans d'autres...<sup>6</sup>.

## 2. Le virage du nouveau économique national

[Retour à la table des matières](#)

Le contexte de la période 1980-1984 situé, voyons maintenant plus précisément les directions que prendra la politique économique durant cette période que le gouvernement voudra marquée par le « nouveau économique national ».

### **Département d'État au développement économique et régional (DÉDÉR) et la nouvelle stratégie de développement**

[Retour à la table des matières](#)

Dans les limites de ses attributions, c'est surtout au DÉDÉR et au ministre d'État responsable qu'il incombera de définir et de mettre en oeuvre la stratégie de nouveau économique national annoncée dès 1980 par le Premier ministre.

Le Département d'État au développement économique (DÉDÉ) a été créé à la fin du troisième mandat de Pierre-Elliott Trudeau. Il avait pour objet de coordonner l'action gouvernementale dans les domaines du développement industriel et régional et de servir de secrétariat pour le comité chargé de développement économique (CCDÉ). Le mandat de ce département sera renforcé. Tout d'abord, suite au discours du trône du 14 avril 1980, le DÉDÉ se voit confier le mandat d'élaborer une stratégie de développement économique. À toute fin pratique, c'était faire du DÉDÉ une sorte de super-ministère en matière économique. D'une certaine façon, on revenait à l'esprit qui avait guidé la création du Conseil économique du Canada et au mandat que le gouvernement d'alors aurait voulu que celui-ci remplisse.

Par la réforme administrative de janvier 1982, le DÉDÉ, devenu le Département d'État au Développement Économique et Régional (DEDÉR), verra son pouvoir renforcé. Il aura notamment la responsabilité d'élaborer des

---

<sup>6</sup> Voir à ce sujet, Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, Ottawa, 1982, Britton John Gilmour James, *Le maillon le plus faible*, Ottawa, 1980 ; Christophe C. Beckman, *Stratégies of Industrial Adaptation : A Review of the Debate*, Executive Bulletin, Conference Board of Canada, no 25, février 1983.

stratégies de développement pour chaque province, de renégocier les ententes cadres et auxiliaires avec les provinces, de gérer le fonds régional constitué à partir des fonds qui seront libérés suite à la négociation de ces ententes, de coordonner par ses bureaux l'action gouvernementale dans les provinces, etc. Ce renforcement du DÉDÉ répondait certainement à un besoin de visibilité, sur le plan du développement régional, comme plusieurs auteurs l'ont souligné <sup>7</sup>. Mais surtout, cela répondait à la volonté d'avoir une seule stratégie de développement économique et régionale pour le Canada et un seul maître d'œuvre de la politique économique, en l'occurrence le gouvernement fédéral. La restructuration économique, que ce soit dans le domaine du transport, des communications, de la formation, ou des ressources, demandait une vision unitaire de la politique économique, un marché libre d'un océan à l'autre et une spécialisation de plus en plus poussée des économies régionales. À cet égard, les politiques industrielles provinciales, avec leurs velléités autonomistes et leur perspective d'auto-développement, constituaient une entrave à la restructuration et, pour le gouvernement central, un danger pour l'unité économique du pays.

L'élaboration de la stratégie de développement annoncée donnera lieu à de nombreux débats au sein du Cabinet, notamment entre le ministre de l'Industrie, Herb Gray et le ministre d'État au Développement Économique « Bud » Olson, réticent à toute politique industrielle sectorielle et sélective. Un document mi-chair mi-poisson sera finalement rédigé à la hâte, peu après la publication du rapport de la Commission Blair-Camr sur les méga-projets, sur la base d'un compromis politique minimal au sein du comité ad hoc chargé de sa rédaction. Il sera présenté au Parlement en novembre 1981 par le ministre des Finances, Allan Mac Eachen, sous le titre : *Le développement économique du Canada dans les années 80* <sup>8</sup>.

Quel est le contenu de ce document que nous pouvons consulter comme énoncé de politique économique du gouvernement durant cette période ?

### **Le développement économique du Canada dans les années 80**

[Retour à la table des matières](#)

Le document confirme, en premier lieu, le déplacement dans l'ordre des priorités gouvernementales déjà amorcé depuis 1980, et fait du renouveau économique national l'objectif premier du gouvernement, mais sans que la lutte contre l'inflation soit abandonnée pour autant. Le texte du préambule du document le rappelle clairement.

<sup>7</sup> Pierre-Elliott Trudeau, « La consolidation du Canada passe par le renforcement organique de la fédération », *Le Devoir*, 2 avril 1984.

<sup>8</sup> Bruce G. Doern, « The Mega Projet Épisode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy », *Canadian Public Administration*, 1983, vol. 26, no 2, pp. 219-238.

La réalisation de nos objectifs économiques et celle de nos objectifs sociaux doivent aller de pair. La détermination du gouvernement à contrecarrer les forces inflationnistes est la clé de voûte du budget et de la politique économique du gouvernement du Canada. La résorption de l'inflation est une condition nécessaire à une croissance économique saine ainsi que le précisent les perspectives économiques à moyen terme du budget 1981. C'est une condition indispensable au juste partage des richesses et des chances économiques. Le renouveau économique national prime toutes les autres priorités du gouvernement du Canada. *Le renouveau économique national est l'objectif premier du gouvernement du Canada* (souligné par nous, D.P. et C.D.)<sup>9</sup>.

Le document fixe, en second lieu, les axes directeurs d'un nouveau modèle de développement.

### Trois axes de développement prioritaires sont définis.

*Le secteur des ressources naturelles et les secteurs connexes (transformation et matériel d'équipement)* constitueront dorénavant l'épine dorsale du développement industriel.

Notons immédiatement que le choix du secteur des ressources comme pivot du développement industriel constitue un renversement dans les priorités en matière industrielle, et, à toute fin pratique, l'abandon du secteur manufacturier comme secteur moteur du développement. Il ne s'agit toutefois pas d'un retour à la théorie des ressources (*staple theory*), mais plutôt d'un choix industriel fait à partir d'une évaluation des avantages comparatifs dont dispose le Canada, de la conjoncture particulière des marchés primaires au tournant de la décennie et des effets d'entraînement attendus des filières existantes. La stratégie serait double : « descendre » la filière (transformation) et créer des embranchements avec d'autres filières par l'intermédiaire des industries d'équipement, de matériel de transport et d'exploration, etc.

Un second axe de développement prioritaire est constitué par *la valorisation des industries de pointe et de la recherche*.

Le choix de cet axe consacre, quant à lui, l'importance prioritaire accordée par le gouvernement à la « recherche et développement » et au développement d'industries produisant des biens à fort contenu technologique. Les budgets de Marc Lalonde (1983 et 1984) viendront confirmer ceci. La valorisation de la haute technologie et des industries de pointe conduira aussi le gouvernement à introduire une distinction qui sera retenue par le MÉIR et le DÉDÉR, entre trois catégories d'industries : les industries de base, les industries de pointe et les industries vouées à la reconversion. Si les deux premières catégories feront l'objet des sollicitudes gouvernementales, la dernière catégorie, vouée à s'« adapter », bénéficiera de l'aide gouvernementale par l'intermédiaire des

<sup>9</sup> Ministère des Finances, *Le développement économique du Canada dans les années 80*, Ottawa, novembre 1981.

programmes d'adaptation industrielle (budget de juin 1981) et du Bureau d'aide à l'adaptation des industries créé à cette fin en janvier 1982.

*Le secteur extérieur* constitue, enfin le troisième axe prioritaire.

Ce choix a une double signification. D'une part, il reconnaît le rôle moteur du commerce extérieur dans l'économie canadienne et, tacitement, les liens qui unissent le Canada aux États-Unis. D'autre part, il marque la volonté nouvelle d'orienter davantage l'économie canadienne sur la promotion des exportations et de spécialiser celle-ci sur la base des avantages comparatifs. La double perspective de substitution à l'importation et de diversification qui fut celle de la politique industrielle antérieure était ainsi délaissée. La création d'un ministère du Commerce extérieur en janvier 1982, la réforme de l'ACDI, la création de fonds spéciaux pour l'exportation (budgets d'avril 1983 et de février 1984), la publication d'une nouvelle politique commerciale canadienne, etc., constitueront tout autant de mesures qui viendront renforcer cette option fondamentale d'un développement industriel étroitement lié à la dynamique extérieure.

Outre ces trois axes prioritaires, la stratégie gouvernementale énoncée dans le document a aussi pour particularité de chercher à intégrer développement industriel et développement commercial, développement industriel et développement régional.

L'Association du développement industriel au développement des échanges tient en grande partie à l'orientation qui est donnée à la restructuration et au redéploiement industriels. La promotion des exportations est indissociable, dans le contexte canadien, de la reconstitution du tissu industriel autour du secteur des ressources. Elle tient aussi à la nature extravertie du capital canadien et à sa dépendance vis-à-vis des marchés mondiaux. L'association du développement industriel et du développement régional relève d'une autre logique, comme le confirmera l'action du DEDÉR dans ce domaine. Quelle signification lui attacher ?

Il faut évidemment voir dans cette option la volonté du gouvernement central de contrer la montée des « régionalismes » et une tentative de dépasser l'approche redistributive suivie jusque-là en matière de développement régional. Le concept de pôle de croissance demeure la pièce maîtresse de l'aménagement spatial et industriel, et les politiques de transfert restent un instrument redistributif important. Par contre, en proposant la fusion du développement industriel et du développement régional, le gouvernement fédéral introduit une approche nouvelle dont les conséquences seraient les suivantes : premièrement, elle pousse chaque province à se spécialiser dans les domaines où elle dispose d'avantages comparatifs. Il s'agit ainsi d'éviter toute concurrence interprovinciale et de renforcer l'interdépendance économique des provinces entre elles<sup>10</sup>. Deuxièmement, il est ainsi possible d'augmenter la mobilité des facteurs, en particulier la mobilité de la main-d'œuvre, et d'accélérer le redéploiement industriel et la reconversion des industries en déclin. Troisièmement, elle place le gouvernement fédéral en position d'arbitre et de principal maître d'œuvre de la politique régionale.

---

<sup>10</sup> Op. cit., p. 1.

L'orientation agressive que donnera à son ministère, le ministre d'État au Développement régional, Donald Johnston, notamment lors de la négociation de nouvelles ententes-cadres avec les provinces, confirme cette approche centralisatrice et ses implications.

Enfin, le document précise la voie à suivre et les modalités de passage au nouveau modèle proposé. *La mise en place du nouveau modèle reposera sur quatre éléments :*

a) La recherche d'un nouveau consensus social avec les principaux partenaires économiques et les provinces, autour des axes prioritaires et des voies de développement préconisées ;

b) La réalisation d'un climat propice aux affaires, la ferme reconnaissance du rôle de l'entreprise privée et de l'investissement privé, autochtone et étranger, pour la relance du développement et la création d'emplois ;

c) L'adaptation graduelle des institutions, des agents économiques et des structures industrielles aux impulsions de la concurrence internationale, aux signaux du marché et aux changements technologiques ;

d) La fonction d'encadrement et de « gestion du changement » assumée par le gouvernement fédéral ainsi que le document le précise en définissant son rôle, comme un « rôle de guidage ».

### **La mise en œuvre de la stratégie de développement**

[Retour à la table des matières](#)

Un document interne et non publié au DÉDÉ, « *Sectorial and Regional Economic Development in the Medium Term Perspective and Outlook* » (novembre 1981) ; divers énoncés de politiques sectorielles dans les domaines du transport, de l'agro-alimentaire, de la forêt, des ressources minières, des communications, de la recherche, etc. ; l'élaboration par le DÉDÉR de politiques industrielles régionales et les budgets d'avril 1983 et de février 1984, viendront, entre autres, compléter et clarifier la voie du « renouveau économique ».

La stratégie proposée vise la longue période. Les politiques et les choix retenus ne peuvent produire leurs effets qu'à long terme. La période étudiée est donc beaucoup trop courte pour que l'on puisse en voir toute la portée. Par ailleurs, si la stratégie a reçu un accueil poli de la part des milieux d'affaires, le gouvernement fédéral n'est pas parvenu à modifier leur attitude à son égard

et à trouver le consensus nécessaire à la mise en oeuvre d'une stratégie de redéploiement et de restructuration aussi audacieuse.

D'un autre côté, il faut noter que les moyens financiers et les voies proposées pour atteindre les objectifs étaient fort modestes en comparaison de la vigueur des intentions et de l'importance du changement proposé. Le gouvernement rejettera notamment le volontarisme et refusera de s'engager dans la direction d'une politique industrielle discriminante, faute de volonté politique, mais faute aussi de pouvoir trouver dans les milieux d'affaires l'adhésion nécessaire à la réalisation d'un projet national d'une telle envergure. L'énoncé de stratégies de développement restera donc un énoncé de politiques qui n'engagera que le gouvernement. Ce ne sera pas une politique-cadre pour une maîtrise du développement, et encore moins un instrument de planification de la restructuration de l'économie autour de nouveaux axes porteurs.

Par-delà ces réserves, il faut pourtant souligner un point ; qu'il s'agisse des secteurs prioritaires, de la voie préconisée pour adapter l'économie au changement ou du développement régional, des choix politiques majeurs ont été faits. C'est à ce niveau surtout que se situe l'importance du document, c'est-à-dire au niveau de choix politiques qui, une fois acceptés, engageront non seulement le gouvernement mais aussi l'avenir du Canada.

### **Stabilisation et « ajustement positif » : le rôle des politiques macro-économiques et micro-économiques**

[Retour à la table des matières](#)

Le « renouveau économique national » ne modifiera pas le caractère restrictif des politiques macro-économiques. Bien que les priorités aient été déplacées vers la relance économique et la gestion du changement, la lutte contre l'inflation restera associée durant la période 1980-1984 au rééquilibrage de l'économie par la déflation. Il faut même noter un resserrement des politiques d'austérité en 1981 et durant la première moitié de l'année 1982, alors que les marchés de l'argent montraient des signes de tension alarmants et que la crainte d'une relance de l'inflation resurgissait.

Ainsi, la Banque du Canada maintiendra-t-elle jusqu'en 1982 sa politique de resserrement graduel de la masse monétaire à l'intérieur des fourchettes-cibles. Le caractère restrictif de la politique monétaire sur l'économie sera renforcé durant cette période par les ajustements successifs du taux d'es-compte de la Banque sur ceux de la Réserve Fédérale, suite à la décision, prise en mars 1980 par les autorités monétaires, de laisser « flotter » celui-ci. Loin de donner une marge de manœuvre supplémentaire à la Banque du Canada, cette décision ne fera que renforcer la dépendance de la politique monétaire canadienne vis-à-vis de celle des États-Unis <sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Michael Jenkin, *Le défi de la coopération*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1983.

La politique budgétaire aussi sera resserrée durant cette période. Les objectifs de stabilisation des dépenses publiques énoncés en 1975 seront notamment réaffirmés et de nouvelles coupures budgétaires, en particulier dans les programmes sociaux et les programmes de transferts aux provinces, seront introduites. La conjoncture difficile de cette période et la décision de maintenir « les filets de protection » que sont en temps de crise les programmes économiques et sociaux, feront en sorte que le gouvernement accepte la nécessité de maintenir le déficit budgétaire aux fins de stabilisation et de reporter à plus tard les débats sur la réduction des dépenses publiques et des services sociaux. La même modération dont il avait fait preuve jusque-là dans la croissance du secteur public et la redéfinition du rôle de l'État demeurera donc la règle de conduite comme le rappellera le nouveau ministre des Finances, Marc Lalonde, en octobre 1982.

L'introduction, enfin dans le budget de juin 1982, d'un programme de contrôle obligatoire des hausses salariales dans les secteurs publics et parapublics à 6 % et 5 % pour les deux années subséquentes, et l'invitation qui sera faite aux autres paliers de gouvernement et au secteur privé de s'y conformer volontairement témoignent, de leur côté, de la volonté gouvernementale de renforcer la discipline du chômage par le pouvoir de réglementation de l'État sur les revenus.

Sans qu'il y ait de changements vraiment importants dans les politiques de stabilisation durant la période 1980-1984 en comparaison de la période 1975-1980, il faut néanmoins noter un certain affinement dans la conduite des politiques macro-économiques et un phénomène nouveau : le couplage des politiques micro-économiques d'offre aux politiques macro-économiques de stabilisation de la demande. Deux facteurs expliqueront ceci : le besoin de corriger les défauts et les insuffisances des politiques suivies jusque-là et la nécessité de rendre compatibles les exigences de la stabilisation « par le bas » avec les exigences de relance et de remodelage de l'économie.

L'application des politiques monétaristes souffrait, en effet, de deux défauts majeurs : les politiques restrictives avaient pour effet de déformer le cycle économique d'une part en raccourcissant les périodes d'expansion, et, d'autre part, en approfondissant et en allongeant les périodes de récession. Le resserrement de la masse monétaire avait en outre pour conséquence d'accroître les mouvements et la volatilité des taux d'intérêt, tout en rendant la politique monétaire beaucoup plus sensible au comportement des marchés financiers et des marchés des changes dans un contexte d'interdépendance financière.

Le premier problème sera en quelque sorte « réglé » par une nouvelle approche axée sur la gestion des variations de la demande. Le principe de cette gestion sera de maintenir des filets protecteurs pendant les récessions (maintien de la fonction sociale de l'État, assurance-chômage, universalité des programmes, etc.) et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. À l'inverse, il s'agira de mettre les garde-fous à l'économie pendant les périodes d'expansion en freinant les dépenses, en augmentant les impôts ou en limitant l'indexation des tables d'imposition. La création de programmes temporaires d'emploi pendant les récessions (décembre 1981 : programme de partage du

travail et de création d'emploi ; octobre 1982 : programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS); avril 1983 : programme ACCES, etc.), l'aide apportée aux entreprises pendant la reprise puis, le jeu stabilisateur de la fiscalité progressive pendant l'expansion venaient renforcer cette approche que nous pouvons qualifier de gestion, non de la demande mais, des variations de la demande. Dans une perspective de réduction longue du taux de chômage et du taux d'inflation, il s'agissait d'éviter tout mouvement trop prononcé de la demande dans un sens ou dans l'autre, qui pourrait soit relancer l'inflation soit aggraver davantage le chômage. L'inflation et le chômage sont acceptés à court terme - le temps où les politiques structurelles et régulateurs agissent - mais non leurs changements d'amplitude.

Le second problème, celui des taux d'intérêt sera « réglé » de la façon suivante : la Banque du Canada opéra pour l'arbitrage à court terme entre le taux d'intérêt et le taux de change et laissera les taux s'ajuster à long terme sur les taux américains. La pratique de la Banque sera celle de l'ajustement retardé des taux d'intérêt canadiens sur les taux américains.

L'emphase sera aussi mise, dans les budgets, sur les politiques de soutien à l'entreprise privée dans la double perspective d'appuyer la relance d'investissement et de créer un climat de confiance favorable aux affaires.

Le problème du climat de confiance avait été particulièrement ressenti avec les budgets du ministre des Finances, Allan MacEachen. La rigidité budgétaire du ministre en dépit de l'ampleur des récessions de 1980 et de 1982 et la remise en cause par ce dernier des dépenses fiscales contribuèrent à renforcer la méfiance des milieux d'affaires. L'énoncé de six principes directeurs par le nouveau ministre des Finances en octobre 1982, puis ses budgets d'avril 1983 et de février 1984, avec pour thèmes la relance, pour le premier, et le « partenariat », pour le second, contribueront à améliorer les rapports avec les milieux d'affaires. Le budget de février 1984 en décevra certains par les rares mesures qu'il apportera en dehors du nouveau contrat social et des mesures de soutien au capital. Le budget de février 1983, par contre, avec son programme spécial de relance et sa panoplie de mesures fiscales en faveur de l'entreprise confirmeront sans l'ombre d'un doute la volonté gouvernementale d'appuyer financièrement l'investissement privé, par des crédits d'impôt à l'investissement et des contrats notamment, de mettre en oeuvre les investissements publics nécessités par le nouveau modèle de développement (transport, recherche, notamment) et de favoriser l'adaptation des facteurs par des mesures incitatives et des programmes spéciaux. On remarquera par la même occasion que, tout en déplaçant les objectifs de la politique fiscale de la demande vers l'offre, le gouvernement maintient la voie de l'austérité. Une grande partie du financement des mesures est assurée par transfert interne d'un poste à un autre, par voie fiscale des consommateurs aux producteurs et par voie réglementaire (programme 6 % et 5 %), des travailleurs du secteur public au secteur privé.

Affinées, ces politiques macro-économiques devraient se coupler aux politiques micro-économiques que les contraintes de la conjoncture politique et économique vont, pour le moment, limiter à quelques mesures de portée générale.

### 3. Les impasses de la politique économique

[Retour à la table des matières](#)

La volonté du gouvernement fédéral de reprendre en main les affaires économiques et l'adoption d'une stratégie de développement font en sorte que la conduite des affaires économiques contraste durant la période 1980-1984 avec celle de la période antérieure. La politique économique aura été beaucoup moins hésitante, mieux coordonnée, et surtout, plus cohérente. Le changement d'attitude du gouvernement face à la crise amènera aussi d'importants changements dans les priorités et le contenu de la politique économique, comme nous l'avons vu. En particulier, la reconnaissance du caractère structurel de la crise économique, crise à la fois du régime d'accumulation d'après-guerre et crise du modèle de développement propre au Canada, conduira le gouvernement à déplacer ses priorités vers l'offre et le changement, et à proposer une stratégie de développement dont nous avons souligné les points de rupture avec le passé.

Les interrogations sur le contenu de cette stratégie et des politiques suivies durant cette période sont toutefois nombreuses et suffisamment importantes pour ne pas laisser planer, dès le départ, de sérieux doutes sur la possibilité de réaliser les objectifs de relance et de renouveau économique que le gouvernement s'était fixés.

#### Quelle maîtrise du développement économique ?

[Retour à la table des matières](#)

La stratégie de développement a fait l'objet d'un certain nombre de critiques, notamment en ce qui a trait au choix de faire du secteur des ressources le secteur pivot du développement. Les observateurs ont souligné les risques et les implications négatives d'un tel choix : investissements élevés, instabilité conjoncturelle, orientation vers l'exportation, faible création d'emploi, etc.<sup>12</sup>. La politique énergétique nationale et la politique des méga-projets a aussi fait l'objet de critiques, à la fois politiques et économiques. Les faits, dans une large mesure, leur donneront raison. Nous n'y insisterons pas. Par contre, une question mérite qu'on s'y arrête : celle de la maîtrise du changement et du développement en économie ouverte proposée dans le document, *Le développement économique du Canada dans les années 80*.

---

<sup>12</sup> Christian Deblock, « Implication des relations économiques et financières entre le Canada et les États-Unis et perte d'autonomie politique », Mexico, 1984.

Cette question est en effet importante dans la mesure où, les considérations d'ordre politique mises à part, l'objectif de renouveau économique national et l'adoption d'une nouvelle politique de développement répondraient pour le gouvernement aux nécessités d'adopter l'économie canadienne aux contraintes d'une nouvelle division internationale en émergence et de reconstituer les conditions de la croissance dans la perspective d'une insertion accrue de l'économie canadienne dans l'économie mondiale. Il s'agissait de tenir compte tout autant des réalités de l'économie canadienne que des réalités de l'économie mondiale. Le problème qui est toutefois posé est de savoir comment, telle que proposée, la stratégie gouvernementale peut, d'une part, concilier les exigences de spécialisation, d'extraversion, de compétitivité, etc., qu'impose la contrainte extérieure, avec les exigences de souveraineté nationale, qu'impose la contrainte de conservation de l'intégrité de l'espace socio-économique, et, d'autre part, réaliser les conditions nécessaires à un développement axé sur la promotion des exportations, mais néanmoins intégré, et celles nécessaires à une compétitivité accrue, mais néanmoins garante de la qualité de vie de la population.

Ainsi que le faisait remarquer Marc Humbert,

nul ne saurait aujourd'hui sérieusement contester les deux postulats qui suivent. Premièrement, la logique de la production s'épanouit à l'échelle mondiale, soit-dit autrement, *l'économie* est mondiale. Deuxièmement, la logique de l'organisation sociale a peu d'emprise au-delà d'un horizon de frontières nationales, c'est-à-dire encore, l'action de maîtrise sociale est nationale. Accepter ensemble ces deux postulats, c'est en particulier souligner une difficulté essentielle pour définir et mettre en oeuvre une politique industrielle. *Toute politique* est nationale parce qu'action de maîtrise sociale menée par l'État ; toute action industrielle est mondiale parce que devant s'inscrire dans la logique économique de la production (à moins de tourner le dos volontairement aux lois du marché et au reste du monde) »<sup>13</sup>.

Ce problème, qui en est un de maîtrise du changement et du développement, n'est pas spécifique au Canada. Il s'y pose avec une certaine acuité cependant, étant donné le degré d'ouverture de ce pays, le degré élevé d'imbrication de son économie à celle des États-Unis, sa dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs, etc. Il s'agit aussi d'un problème nouveau, qui se pose aujourd'hui différemment que dans l'immédiat d'après-guerre, alors que la mondialisation des marchés n'était encore qu'une tendance en émergence et que l'espace international était hiérarchisé selon une logique classique d'une division inter-nationale du travail.

La réponse au problème de la maîtrise du développement en économie ouverte demeure encore intuitive et variée selon les pays. L'expérience de ces dernières années dans le domaine du développement, et notamment celle des

<sup>13</sup> C.D. Howe Institute, *Face à la réalité - Commentaires sur la politique économique*, Montréal, 1982 ; Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, Ottawa, 1983 ; Bruce G. Doern, « The Mega Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy », *Canadian Public Administration*, Vol. 26, no 2, 1983, p. 219-238 ; Diane Bellemarre et Céline SaintPierre, *Les stratégies de reprise*, Montréal, Albert Saint-Martin, 1984, (sous la direction de) ; Duncan Cameron et François Houle, *Le Canada dans la N.D.I.T.*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1985.

petits pays et des nouveaux pays industrialisés, indique toutefois que le degré de réussite en la matière tient moins à la supériorité intrinsèque des modèles dits de promotion des exportations sur les modèles de substitution à l'importation ou à la supériorité de la voie du marché du libre-échange sur celle de la planification et de la promotion du développement, qu'à la réalisation d'un certain nombre de conditions et au rôle joué par l'État<sup>14</sup>. Les diverses études<sup>15</sup> ont, entre autres choses, fait ressortir trois points. Premièrement, la position compétitive d'un pays dépend de la capacité de son industrie à produire des différences dans la demande et la production. Elle dépend de l'effort consacré à la création d'avantages comparatifs en amont, au cœur et en aval de la production et de l'effet de synergie créé par les interdépendances sectorielles, le long et entre les filières de production. Deuxièmement, le développement du tissu industriel dépend de l'effet d'entraînement que peuvent créer sur le reste de l'industrie les différents pôles de compétitivité ainsi que de la capacité de faire déboucher la promotion des exportations sur la substitution des importations et des exportations. Troisièmement, enfin, le rôle de l'État est aussi déterminant tant dans l'élaboration d'une stratégie de développement industriel planifié que dans la réalisation d'un consensus national et la consolidation du capital national face au capital étranger.

En fait, ce qui ressort surtout de ceci, c'est que, quels que soient les choix industriels, la compétitivité ne peut se réduire à la simple question des coûts salariaux et de la flexibilité vers le bas ou encore à l'effort financier consacré à la recherche. L'expérience montre aussi que la promotion des exportations ne se limite pas à une politique de libéralisation des échanges et que l'État ne peut être ce partenaire silencieux, souvent client, dans les modèles théoriques. Or, c'est à ces trois niveaux que la stratégie de développement canadienne fait problème. Le rôle de l'État est avant tout un « rôle de guidage », la politique industrielle telle que proposée, se confond avec les politiques d'entreprises et les politiques environnantes ; et l'amélioration de la compétitivité repose largement sur le dynamisme présumé de l'industrie, sur l'effort financier gouvernemental consacré à l'adaptation et à la mobilisation des ressources, et sur la déréglementation des marchés. La conclusion générale qui se dégage donc de l'approche fédérale en est une d'absence totale de coordination et de planification en vue de remplir les conditions nécessaires à la réussite du modèle. L'insuffisance des moyens mis en oeuvre en rapport avec les objectifs visés est aussi remarquable. Le risque est donc grand, dans ces conditions, de voir l'économie canadienne subir les contraintes d'un changement d'un développement déterminé par l'extérieur et le jeu du marché, et voir celle-ci prendre un retard économique de plus en plus insurmontable, qui risque de la laisser dans le peloton des grands perdants de la crise.

---

<sup>14</sup> Marc Humbert, « Quelle politique industrielle nationale face à l'économie mondiale ? », *Revue d'économie industrielle*, no 23, 1er trimestre, 1983, p. 49.

<sup>15</sup> A.K. Sen, « Development : Which Way Now ? », *Economic Journal*, décembre 1983.

## **Équilibre de sous-emploi et crise financière de l'État**

[Retour à la table des matières](#)

Par ailleurs, nous avons souligné le fait que le déplacement des priorités gouvernementales ne s'était pas accompagné d'un desserrement des politiques macro-économiques. L'idée première selon laquelle la lutte contre l'inflation devait primer toutes les autres priorités de la Politique économique avait sans doute été abandonnée avec le déplacement des priorités en 1980. De même, le gouvernement avait-il reconnu les insuffisances de sa politique antérieure en redonnant priorité à la relance économique et en se dotant d'une politique-cadre de développement. Cependant, la poursuite de la rigueur est demeurée, selon les termes mêmes du gouvernement, une condition nécessaire au rétablissement de la croissance et l'un des six principes directeurs de la politique économique que se donnera le ministre des Finances, Marc Lalonde. La persistance des tensions sur les marchés de l'argent, les craintes de voir resurgir l'inflation et les propres difficultés financières du gouvernement justifiaient, rappelons-le, ce choix ; du moins en partie, dans la mesure où, dans la perspective libérale qui était la sienne, le gouvernement n'est jamais resté insensible, au contraire, aux effets d'une politique de déflation sur la discipline des comportements et la compétitivité de l'économie. En créant notamment une situation favorable à la demande sur les marchés, une telle politique ne pouvait manquer de pousser les prix et les salaires vers le bas, de contraindre les entreprises à rationaliser leurs opérations et à rétablir leur situation financière, et surtout peut-être, de modifier profondément le rapport de force entre le capital et le travail.

Les risques, inhérents à cette approche, de voir l'économie précipitée dans un équilibre durable de sous-emploi sont très élevés. Le coût économique et social est aussi sans rapport avec les résultats que l'on peut en attendre. En fait, en refusant de s'engager vraiment dans la relance de l'économie et en maintenant une attitude de fermeté, le gouvernement précipitait inévitablement sa stratégie de développement dans une impasse, et les finances publiques, dans une crise financière, dès lors que la reprise économique tardait à produire ses effets et que le secteur privé ne répondait pas aux mesures incitatives à son égard. Les faits le confirmeront.

La reprise de l'activité économique en 1983 est surtout venue de la reconstitution des stocks et de la vigueur des exportations des États-Unis. La consommation privée est demeurée très modérée et les investissements : anémiques, comme nous l'avons noté. De son côté, le secteur privé ne s'est jamais vraiment senti concerné par le projet de renouveau économique national du Premier ministre Trudeau. L'accueil a été favorable, mais réservé. Et il en fut de même du plan de redressement et de relance de l'investissement présenté en 1983 par le ministre des Finances, Marc Lalonde. La mollesse de l'économie et la tiédeur des milieux d'affaires condamnaient d'avance une stratégie fondée en grande partie sur le double pari d'une confiance retrouvée en l'avenir et d'un nouveau consensus. L'échec de la formule de « partenariat » introduite dans le

budget de 1984 et le désinvestissement net cette année-là montreront que sans être tout à fait un échec, la stratégie gouvernementale n'en était pas moins dans une impasse totale qui demandait, pour en sortir, soit son remplacement par une stratégie de développement industriel planifié, soit le renforcement des mesures en faveur du secteur privé pour trouver auprès de celui-ci l'appui et l'adhésion nécessaires. L'une et l'autre de ces options étaient irrecevables et politiquement inacceptables par le gouvernement libéral. La première, parce qu'elle signifiait l'abandon de la conception libérale de l'État qui était celle du Premier ministre Trudeau et de son gouvernement et qu'elle pouvait entraîner le gouvernement dans une situation de conflit ouvert avec les provinces, les milieux d'affaires et les États-Unis. Et la seconde, parce qu'elle signifiait l'abandon de la voie mitoyenne du compromis préconisée jusque-là, la remise en cause des programmes sociaux, et, par-delà l'alliance ouverte avec les milieux d'affaires, l'affrontement avec la population, les organisations syndicales et les groupes sociaux.

L'approche suivie portait aussi en elle les germes d'une crise ouverte des finances publiques. Il était difficile pour le Parti libéral de revenir sur des programmes économiques et sociaux que lui-même avait contribué à mettre en place. Il était tout aussi difficile, étant donné la conjoncture économique et politique de ce début de décennie, de ne pas maintenir une attitude modérée dans les politiques de stabilisation des finances publiques et de ne pas accepter un déficit que les diverses mesures fiscales, prises depuis 1974, et les taux d'intérêt élevés devaient aussi contribuer à augmenter. Le déficit suivait passivement la conjoncture et les débats de fond étaient reportés à l'après-crise. Le déficit n'a donc jamais été productif ni lié à une quelconque volonté d'engagement ferme de l'État dans la relance. Contrôlé jusqu'en 1982, celui-ci allait s'aggraver rapidement en 1983 et 1984 avec la dégradation de la conjoncture, pour entrer dans un cercle vicieux d'autoreproduction dont il serait désormais impossible de sortir sans soit faire de la réduction de celui-ci une priorité, soit changer la nature même de l'intervention de l'État. Les deux options étaient, ici aussi, inacceptables. La première parce que cela revenait à imposer la contrainte de rigueur financière au détriment des objectifs économiques et sociaux que cherchait à réaliser le gouvernement, et la seconde parce qu'elle aurait notamment signifié que le gouvernement redéfinisse la nature de son engagement sur le plan économique et social d'une manière autre que celle qui a toujours consisté à corriger une situation existante ou à pallier aux insuffisances du marché.

Échec de la relance économique, crise financière, l'impasse de la stratégie gouvernementale était donc totale.

## Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

De l'analyse de la politique économique canadienne de 1968 à 1984 nous pouvons tirer trois conclusions.

En premier lieu, trois sous-périodes subdivisent nettement cette période, exceptionnelle par sa longévité, exceptionnelle aussi par le contexte particulier de passage de la croissance à la crise dans laquelle elle s'inscrit. D'une période à l'autre, d'importants changements, tant dans l'ordre des priorités que dans le contenu de la politique économique, doivent être notés. Ces changements, nous les avons interprétés dans la perspective particulière d'une transition critique entre deux modèles de croissance et donc entre deux modèles de gestion étatique. Temps de ruptures, la crise est aussi le temps des « remises en ordre », comme le rappelle Attali, un processus qui ne prendra forme que progressivement, au Canada comme ailleurs <sup>16</sup>.

Période charnière, période de retournement dans la croissance, la période 1968-1984 s'inscrit nettement en continuité avec le passé. En dépit des difficultés croissantes rencontrées par les autorités, tant dans la réalisation des objectifs nationaux, dans les domaines du développement industriel et régional que dans la poursuite des grands équilibres de la croissance, la politique économique restera marquée par le modèle de gestion étatique de l'après-guerre. Les politiques macroéconomiques resteront l'outil privilégié d'une stabilisation contracyclique, mais renforcée, de la croissance. Les politiques de développement resteront, de leur côté, et en dépit de la forte poussée de nationalisme économique de cette période, orientées sur la substitution à l'importation et la promotion du capital national dans un contexte d'ouverture sur l'extérieur et d'interdépendance avec les États-Unis.

L'année 1975 marque le passage de la gestion de la croissance à une première forme de gestion de la crise qui demeurera jusqu'à la fin de la décennie exclusivement orientée sur la stabilisation des prix et des revenus. La lutte contre l'inflation devient, en effet, la priorité du gouvernement, et la voie de l'austérité sera adoptée de façon à permettre, dans l'esprit du gouvernement du moins, la résorption des déséquilibres inflationnistes et la restauration des

<sup>16</sup> Voir à ce sujet, entre autres, Jean-Louis Reiffers, *Économie et finances internationales*, Paris, Dunod, 1984 (sous la direction de) ; Henri Bourguinat, *Processus d'internationalisation et autonomie de décision*, Paris, Economica ; Mollis Chenery, *Changements de structures et politiques de développement*, Paris, Economica, 1979 ; Alain Lipietz, « Le fordisme périphérique étranglé par le monétarisme », Paris, Cepremap, 1984.

conditions d'équilibre de la croissance. L'approche préconisée dans la conduite des politiques macroéconomiques sera modérée et graduelle, mais néanmoins clairement orientée sur une remise en ordre de l'économie par la discipline de la déflation, l'instauration de 1975 à 1978 de normes d'augmentation des prix et des revenus et la rigueur monétaire et financière.

La troisième période va de 1980 à 1984. Elle coïncide avec le dernier mandat du Premier ministre Trudeau. Elle est aussi marquée par l'approfondissement de la crise et le débat constitutionnel. La gestion de la crise prendra durant cette période une nouvelle forme. Le caractère structurel de la crise sera reconnu, de même que l'ampleur des mutations en cours dans les domaines de la technologie aussi bien que dans le domaine des relations internationales. Crise inflationniste, autrement dit crise du régime d'accumulation d'après-guerre, la crise était maintenant perçue comme la crise d'un modèle de développement industriel. Les priorités gouvernementales opteront durant cette période 1980-1984 pour le « renouveau économique national », la reconstitution du modèle de développement autour de nouveaux axes et la relance de l'investissement. La voie de l'adaptation dite positive et de la gestion du changement « par le bas » sera préconisée dans le but, double, de jeter les bases du nouveau modèle de développement et de rétablir la position compétitive de l'industrie canadienne.

Le rappel des orientations et du contenu de la politique économique montre que, plus que tout autre chose, c'est l'idée intuitive de « mise en ordre de l'économie » qui constitue, par-delà les tergiversations, les alternoïements et les virages successifs de la politique, le fil directeur de la politique économique canadienne de 1968 à 1984. C'est aussi elle qui lui donne cette cohérence observée avec le recul dont nous disposons pour l'analyse des virages successifs de la politique.

L'analyse permet de dégager une seconde conclusion : de réajustements *ad hoc* en réajustements *ad hoc*, nous constatons le dépérissement du modèle keynésien de gestion étatique qui fut celui du Canada d'après-guerre et la recherche de nouvelles avenues.

La remise en cause du modèle keynésien est venue essentiellement de deux choses durant la période 1968-1984 : premièrement, de son incapacité à rétablir les conditions de la croissance dans une situation à la fois de dérèglement du modèle de croissance (inflation et crise du régime d'accumulation) et de mutations profondes de l'économie, et deuxièmement, de l'effet de plus en plus perturbateur joué par la contrainte extérieure sur les politiques nationales<sup>17</sup>.

Les limites du modèle keynésien face à l'inflation et au défi du changement conduiront le gouvernement libéral à se tourner d'abord vers la voie traditionnelle de la déflation, puis devant l'échec de cette approche, vers les politiques d'offre et les politiques micro-économiques. La contrainte extérieure fixera, quant à elle, au gouvernement un autre défi, celui de la stabilisation

<sup>17</sup> Jacques Attali, « Le concept de crise en théorie économique l'ordre par le bruit », Xavier Greffe et Jean-Louis Reiffers, *L'occident en désarroi : rupture d'un système économique*, Paris, Dunod, 1978, p. 29.

de la conjoncture, de la maîtrise du développement en économie ouverte. À ce défi, le modèle keynésien ne pouvait répondre en dehors de la traditionnelle fonction d'arbitrage entre objectifs macro-économiques contradictoires. Nous avons ainsi pu noter, à cette occasion, les difficultés de la politique monétaire à concilier les objectifs de stabilité interne et de stabilité de changes ou celles de la politique industrielle à concilier libre-échange et protection. Les limites des politiques de stabilisation et de développement définies dans une perspective nationale dans le contexte d'ouverture et d'interdépendance qui est plus que jamais celui du Canada seront très rapidement atteintes.

Une remarque doit cependant être apportée : si nous pouvons parler de dépérissement du modèle de gestion étatique d'après-guerre, nous ne pouvons pas conclure pour autant à son abandon total ni à sa substitution par un nouveau modèle clairement défini.

La politique économique restera, durant la période 1968-1984, typique des périodes de transition qu'ont toujours été, rappelons-le, en économie capitaliste, les crises. Les incertitudes quant à l'avenir et les risques toujours présents de rupture feront que la fonction économique et sociale de l'État telle que définie dans l'après-guerre ne subira que des changements à la marge ; et ceci, en dépit des contradictions croissantes que ne pouvaient manquer d'entraîner sur les finances de l'État le maintien de programmes de soutien, dans un contexte de conjoncture déclinante, en dépit aussi de la crise de légitimité d'un État impuissant devant la crise qui secoue le Canada. La volonté d'un changement dans la condition des affaires économiques est néanmoins demeurée présente. Elle conduira à la création en 1982 d'une Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives économiques du Canada. Il faut aussi noter que, des « ajustements ad hoc », rendus nécessaires par l'évolution de l'économie et les impasses des politiques antérieures, émergent déjà certaines tendances, caractéristiques d'un nouveau type de gestion de l'économie. Les contraintes de compétitivité qu'imposent l'interdépendance et l'ouverture montrent notamment la nécessité d'une flexibilité plus grande des prix et des salaires, et des conditions de travail. Elles poussent aussi à remplacer les politiques existantes de sécurité du revenu par des politiques de régulation et de soutien *ex-post*, moins perturbatrices. Elles poussent enfin, sur le plan économique, le gouvernement à être plus sélectif et plus discriminant dans ses politiques de subvention.

Enfin, c'est la troisième conclusion, il ressort de cette période que si les changements de politique ont été nombreux, force est aussi de constater la médiocrité des résultats et les impasses dans lesquelles se trouve la politique économique canadienne à la fin de cette période.

Le laxisme du gouvernement à l'égard des questions économiques et les erreurs de politiques ont souvent été invoqués pour expliquer les difficultés de l'économie canadienne. Ces critiques, malgré leur valeur, présentent le double défaut de faire rapidement de l'État le bouc émissaire de la crise et d'ignorer le rôle joué par l'État dans la reconstitution des conditions d'accumulation. Une part de responsabilité dans la dégradation de la situation économique canadienne incombe cependant à la conduite de la politique économique. Il est difficile de le nier. Trois facteurs, en particulier, contribueront à cet état de fait :

- a) L'inadaptation de l'administration de la fonction économique de l'État au contexte de la crise ;
- b) la nature des choix qui ont été pris pour favoriser la remise en ordre de l'économie ;
- c) l'incapacité du gouvernement central de réaliser les consensus nécessaires.

Un premier point ressort, en effet de cette période : les retards pris par le gouvernement à modifier ses politiques. Les changements de politique ont toujours été provoqués par la conjoncture économique et les impasses de la politique antérieure.

L'administration de la fonction économique a été considérablement améliorée durant la période Trudeau. Les réformes administratives auront notamment permis d'améliorer la prise de décision, de mieux coordonner les politiques et de mieux concilier rigueur financière et fonction de l'État. Néanmoins, le mode d'intervention de l'État est resté, durant cette période, lui aussi en continuité avec son modèle historique : limité, palliatif et correctif, conformément à la théorie du contre-poids. Les défauts de ce modèle étaient déjà visibles durant les années de croissance. Ils le seront davantage dans cette période de crise que traverse le Canada. La voie du volontarisme industriel de la planification sera toujours rejetée durant cette période, et les moyens mis en oeuvre, sans commune mesure avec les objectifs visés. L'exemple du document, *Le développement économique du Canada dans les années 80*, politique-cadre morte-née faute de contenu et d'un engagement de la part de l'État, illustre ceci.

Une certaine part de responsabilité dans la détérioration de la conjoncture durant la période 1968-1984 tient en second lieu au contenu même des politiques et aux choix qui ont pu être pris pour rétablir les conditions de la croissance.

Le pragmatisme politique, la prudence et la recherche du compromis et du consensus auront été une ligne de conduite de la politique économique canadienne de 1968 à 1984. Et, ainsi que nous l'avons noté à plusieurs reprises, cela aura permis de tempérer certains choix et de maintenir des garde-fous. La gestion de la croissance, puis celle de la crise furent malgré tout très libérales d'esprit. Cela correspondait à la conception de l'État contre-poids dont nous faisons état plus haut, mais aussi à la conception d'une politique économique assise sur les présupposés d'équilibre économique et d'auto-ajustement de l'économie. L'intervention de l'État sera ainsi définie en rapport avec des conditions d'équilibre à maintenir (1968-1974), à retrouver (1975-1979) ou à recréer (1980-1984). Elle le sera aussi en fonction de mécanismes de régulation marchande qu'il s'agira de compléter par des politiques de stabilisation (modèle keynésien de 1968-1974) ou de renforcer par des politiques monétaires restrictives (modèle monétariste, 1975-1979) et des politiques d'ajustement positives (modèle de l'offre, 1980-1984). Illusoire sur le plan des

résultats, coûteuse sur le plan humain, cette approche conduira la politique économique canadienne d'impasse en impasse et laissera planer continuellement sur l'économie canadienne le risque de la dépression et de la désindustrialisation.

Enfin, jamais le gouvernement fédéral n'est parvenu à obtenir le consensus nécessaire autour de ses politiques. Le programme de lutte contre l'inflation fut rejetée tant par les milieux d'affaire que par les représentants du monde du travail. Quant à la stratégie de renouveau économique, elle ne suscita que méfiance et hostilité de la part des provinces, et guère d'intérêt de la part des milieux d'affaires et syndicaux. Indépendamment de son contenu et des conditions intrinsèques à remplir, toute politique économique nécessite pour sa mise en oeuvre et la réalisation de ses objectifs un climat de confiance et un consensus national, en période de crise plus que jamais. Pour des raisons différentes, jamais le gouvernement fédéral n'est parvenu à rallier à ses politiques les différents partenaires sociaux. Faute de ce consensus, les politiques étaient vouées dès le départ à déboucher, soit sur des situations d'affrontement, soit sur des situations d'isolement du gouvernement central. Dans un cas comme dans l'autre, l'impasse était inévitable.

Christian Deblock et Denis Perreault

UQAM