

Le dixième exposé annuel du Conseil économique du Canada

Gérard Bélanger

Volume 49, Number 4, octobre–décembre 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/803023ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/803023ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Bélanger, G. (1973). Le dixième exposé annuel du Conseil économique du Canada. *L'Actualité économique*, 49(4), 579–585.

<https://doi.org/10.7202/803023ar>

## COMMENTAIRES

**Le dixième exposé annuel du Conseil économique du Canada** Après avoir livré des exposés annuels variés, tantôt centrés sur un seul sujet, tantôt sur plusieurs questions particulières, le Conseil économique du Canada a maintenant choisi de consacrer son exposé annuel à l'analyse de l'économie canadienne en matière de stabilisation et de croissance et réserver à des rapports distincts l'étude de domaines particuliers. Les deux cents pages du rapport de cette année<sup>1</sup> forment un document surtout statistique de l'évolution de l'économie canadienne depuis quelques années, complété d'une mise à jour des indicateurs de performance de trois ans présentés par le Conseil dans l'exposé annuel de l'année dernière. Encore cette année, le gigantesque modèle CANDIDE offrirait, semble-t-il, l'appui de « l'économétrie de la cohérence ». Bien entendu, il reste toujours nécessaire d'y apporter de nombreuses corrections pour obtenir des estimés plus réalistes.

Les documents économiques manquent la plupart du temps de cette vivacité qui soutient l'intérêt du lecteur. Ce rapport, tout spécialement dans sa deuxième partie, ne fait pas exception. De nombreuses pages ressemblent aux textes nécessairement monotones de Statistique Canada où d'interminables données et taux annuels de croissance sont présentés sans être placés dans un cadre analytique approprié. Dans le chapitre consacré aux prix et aux coûts, il n'y a aucune mention de la différence entre l'évolution des prix relatifs et l'évolution du niveau général des prix. Grâce à cette formule, le Conseil se trouve ainsi en mesure d'offrir au public un texte volumineux, tout en évitant la plupart des risques d'erreur.

Un organisme consultatif comme le Conseil doit être jugé selon l'à-propos ou la sagesse de ses recommandations. Cette année le Conseil en formule quatre qui seront, ici, reprises et commentées.

---

1. Conseil économique du Canada, *Dixième exposé annuel. La poursuite de l'Expansion*, Ottawa, Information Canada, 1973, 215 p.

*Recommandation n° 1*

*Nous recommandons l'adoption des indicateurs intérimaires de performance, pour les années 1973 à 1976, reproduits au tableau 1 et*

TABLEAU 1

INDICATEURS DE PERFORMANCE  
1972-1975 ET 1972-1976

(valeurs calculées à partir de données exprimées en dollars de 1961)

	Taux annuel moyen de variation proposé	
	1972-1975 <sup>1</sup>	1972-1976 <sup>2</sup>
<i>Première partie</i>		
Dépense nationale brute	6.0	6.0
Dépenses de consommation	5.5	5.9
Investissement total	9.0	9.0
Machinerie et équipement et construction non résidentielle	10.0	12.0
Construction de logements	5.0	1.5
Dépenses publiques courantes	5.0	5.0
Exportations de biens et services	6.0	6.0
Importations de biens et services	6.5	7.5
<i>Deuxième partie</i>		
Revenu disponible réel par habitant	4.7	4.2
Production par personne employée	2.8	2.4
Production par personne employée dans le secteur manufacturier	5.0	4.5
Emploi total	3.1	3.4
Indice des prix implicites de la dépense nationale brute	3.0	—
Écart entre les prix canadiens et étrangers <sup>3</sup>	—	0
Moyennes annuelles		
Nombre de mises en chantiers (en milliers)	245	245
Taux de chômage en 1975 et 1976 (en pourcentage)	4.5	4.5

1. Ces chiffres sont tirés du Neuvième Exposé annuel.

2. L'année 1972 est l'année de référence à laquelle s'appliquent les variations annuelles moyennes. Aussi l'année 1973 est-elle une année de transition servant aux calculs. Comme nous approchons la fin de 1973, les objectifs s'appliquent aux années 1974, 1975 et 1976.

3. Différence absolue entre le taux de variation de l'indice des prix à la consommation au Canada et le taux de variation de la somme pondérée des indices de prix à la consommation aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne de l'Ouest, au Japon, en France et en Italie.

notamment le nouvel indicateur de prix relatifs, suivant lequel on doit tendre à moyen terme à aligner les prix intérieurs sur les prix étrangers.

Par l'établissement du nouvel indicateur de prix relatifs, le Conseil reprend à son compte, après un long délai, la recommandation de l'étude qu'il avait commanditée pour la préparation du troisième exposé annuel. Les quatre auteurs de cette étude affirmaient alors :

*« In view of the influence of foreign prices and costs and of the limitations of domestic policy, the price objective for Canadian economic policy can perhaps be sensibly defined only in relation to U.S. and other foreign prices. Thus, one might define Canada's price objective as not allowing prices in Canada to rise faster than in the United States, or as holding the rise in Canadian prices to a certain percentage below or above the rise in U.S. prices. By casting the definition of the price level objective for economic policy in these terms, one would explicitly recognize the paramount importance of the prices of goods and services imported from the United States and other foreign countries in determining Canadian prices. Consequently, a policy objective defined in these terms would, in our view, imply, as well, a healthy recognition of the limitations of Canadian policy in offsetting these external influences ».*<sup>2</sup>

Le Conseil adopte zéro comme norme du nouvel indicateur des prix. Les Arabes nous ont enseigné il y a longtemps que zéro était un chiffre comme tous les autres et qu'il n'a rien de magique. Il est donc nécessaire de le justifier. Pour ce faire, le rapport fait discrètement allusion à la fin des années cinquante où la politique monétaire restrictive du gouverneur Coyne eut plus d'effets sur le taux de chômage que sur le taux d'augmentation des prix. Le Conseil évite de prendre en considération la politique fiscale et de bien spécifier les avantages et les coûts de cet alignement des prix sur l'évolution des prix de nos principaux partenaires commerciaux. Pourquoi, par exemple, en période d'inflation mondiale rejeter un taux de change variable subissant une tendance constante à la hausse ? Le rapport n'évalue pas cette hypothèse.

Le Conseil économique garde l'objectif intérimaire de 4.5 p.c. pour le chômage en 1975 et 1976 mais il admet qu' « on peut contester le bien-fondé du seul taux de chômage global comme critère adéquat pour évaluer l'état du marché du travail ou le bien-être de la population ». Ce dernier point semble, en effet, rallier la bureaucratie fédérale : les discours du gouverneur de la Banque du Canada vont dans ce sens tandis que le ministère des Finances note que « l'amélioration dans le taux de chômage à partir de la fin de 1971 et dans les premiers mois de 1972,

---

2. R.B. Bodkin, E.P. Bond, G.L. Reuber, R. Robinson, *Price Stability and High Employment: The Options for Canadian Economic Policy*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. 180. (Le Conseil économique n'a pas jugé bon de traduire cette étude).

n'a été qu'un pâle reflet du renforcement que (sic) s'est manifesté dans la demande de main-d'œuvre au cours de la même période, tel que mesuré par l'indice de l'offre d'emploi »<sup>3</sup>.

Selon le Conseil, « il y a lieu de croire que la réalisation d'un faible taux de chômage nécessite aujourd'hui une utilisation plus intensive des capacités de l'économie que ce n'était le cas il y a dix ans » (p. 48). Le rapport note, en effet, que l'écart entre le taux de chômage global et celui des hommes de 25 à 54 ans s'élargit graduellement, « d'où l'importance d'examiner les aspects structurels du chômage ». Les théories du chômage structurel grandissant ne veulent pas mourir : dix ans après la première formulation, les anciens adversaires de cette école comme Perry et Solow en présentent une, renouvelée<sup>4</sup>.

Cet écart grandissant entre le taux de chômage global et celui de la catégorie masculine principale peut n'être que le reflet de la croissance de la main-d'œuvre féminine et de l'importance des jeunes au cours des dernières années, phénomènes qui occasionnent un taux d'expansion élevé de la main-d'œuvre. Le grand nombre de nouveaux venus sans formation spécifique à l'entreprise provoquent des difficultés d'absorption, d'où détérioration de leur taux relatif de chômage. A ce facteur, il faut ajouter les effets possibles de la réforme de l'assurance-chômage, qui serait de nature à faire augmenter le taux de chômage. Dans un récent article, M. Feldstein suggère sans le prouver de façon rigoureuse que la réforme de 1966 de l'assurance-chômage en Angleterre a provoqué une augmentation permanente du taux de chômage. « *A survey of unemployed workers designed to evaluate the effect of the earnings related supplement found a significant effect: An increase of £ 1 per week in the level of unemployment benefits tended to increase the length of unemployment by almost half a week* »<sup>5</sup>.

Malgré le taux de chômage élevé, le Conseil « estime donc qu'il ne conviendrait pas d'appliquer des mesures supplémentaires visant à stimuler la demande globale pour favoriser une croissance plus rapide de l'emploi... il ne serait pas approprié non plus de freiner l'expansion. Tout au plus suggérons-nous quelques mesures de consolidation, comme celle relative à la politique monétaire » (p. 55) de façon à faire monter le taux de change du dollar canadien de deux à trois points par rapport à son niveau de juin 1973. Le Conseil a pu se laisser influencer par la baisse rapide du chômage entre décembre 1972 et mai 1973, période où le taux

3. Ministère des Finances, *Compte rendu de la situation économique. Avril 1973*, Ottawa, Information Canada, 1973, p. 76.

4. G.L. Perry, « Changing Labor Markets and Inflation », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 3, 1970, pp. 411-441 et R.M. Solow, « What Happened to Full Employment ? », *The Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 13, n° 2, été 1973, pp. 7-20.

5. M. Feldstein, « The Economics of New Unemployment », *The Public Interest*, n° 33, automne 1973, pp. 37-38.

désaisonnalisé est passé de 6.7 à 5.2 p.c. La dernière donnée du rapport est celle de juillet 1973. Or, dans les mois subséquents, le taux s'est rapproché du 6 p.c.

*Recommandation n° 2*

*Nous recommandons que l'augmentation des déboursés au titre des transferts aux particuliers n'excède pas, pour la période 1973-1976, un taux annuel moyen d'environ 11%.*

Les dépenses de transfert aux particuliers ont augmenté de façon marquée ces dernières années. Selon les données du dixième exposé, elles ont augmenté de 18.4 p.c. en 1971, de 19.3 p.c. en 1972 et le Conseil prévoit des augmentations de 14.5 p.c. en 1973 et de 21 p.c. en 1974. « Tout bien considéré, le Conseil en est arrivé à la conclusion que le rythme d'augmentation des transferts prévu pour la période 1972-76 devrait être ralenti » (p. 71) au rythme enregistré au cours des années 60. Le Conseil se dit « opposé à une augmentation trop rapide des prestations, surtout en une période de haute conjoncture » (p. 72).

Ces propos peuvent surprendre dans un document qui traite de l'évolution macroéconomique. Les économistes ont insisté à plusieurs reprises sur l'importance de bien distinguer les trois fonctions du budget gouvernemental : allocation des ressources, redistribution et stabilisation. Musgrave a même déjà prôné l'adoption d'un budget séparé pour chaque fonction. La recommandation n° 2 confond donc les fonctions et prête ainsi à critique. Il faut cependant admettre que dans les décisions politiques, des arguments redistributifs sont souvent invoqués pour justifier la majorité des politiques d'allocation des ressources entre le secteur public et privé. Le chapitre six de l'exposé annuel consacré au secteur public ne fournit aucune justification supplémentaire à la recommandation du Conseil. C'est un chapitre purement statistique, sans perspective analytique et, par conséquent, de lecture ennuyeuse.

Dans une période où les politiques de sécurité du revenu sont une préoccupation majeure des gouvernements, il manque un document de base qui analyserait les effets redistributifs des différentes politiques gouvernementales ainsi qu'une étude sur la théorie positive du secteur public appliquée aux politiques de redistribution. Le travail de Gillespie<sup>6</sup> pour la Commission Carter n'a pas été repris du côté de l'incidence des dépenses gouvernementales. A chaque année, le Conseil a effleuré le sujet sans fournir ces études de base, qui pourraient orienter les débats vers des substitutions possibles entre programmes plutôt que vers l'addition pure et simple de nouveaux programmes redistributifs. A ce sujet, une bonne occasion a été manquée au printemps de 1973 : les accords

6. W.I. Gillespie, *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 273 p.

sur le partage fédéral des dépenses de l'enseignement post-secondaire furent renouvelés pour trois ans. En 1972-73, la contribution fédérale était légèrement inférieure à un milliard, montant fort élevé pour un programme dont on ne connaît pas les objectifs précis.

#### *Recommandation n° 3*

*Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux fixent, pour eux-mêmes et pour l'ensemble du secteur public, un ou des indicateurs se rapportant à la progression souhaitable des dépenses publiques pour une période de trois années, et qu'ils confient à cette fin la préparation des dossiers requis au Comité permanent des questions économiques et fiscales ou au Conseil économique du Canada.*

#### *Recommandation n° 4*

*Nous recommandons que la Chambre des communes charge un comité approprié d'examiner périodiquement la situation économique globale du pays à la lumière des indicateurs de performance, et que le rapport de ce comité y fasse l'objet d'un débat.*

Les deux dernières recommandations appellent moins d'élaboration. Le Conseil a cependant raison d'y revenir. Comme l'ont montré les études déjà un peu désuètes de H.S. Gordon et R.M. Will<sup>7</sup>, le gouvernement fédéral a été historiquement plus un élément d'instabilité qu'une force stabilisatrice. De plus, le Canada a un pressant besoin d'une version canadienne du Joint Economic Committee du Congrès américain, dont l'une des préoccupations est l'étude du message économique annuel du président et du rapport des conseillers économiques de ce dernier. Au Canada, le travail des comités de la Chambre et du Sénat est trop irrégulier pour exercer un impact sensible sur les politiques et sur le niveau du débat économique.

En résumé, le dixième exposé annuel du Conseil économique met à jour les indicateurs de performance de trois ans que le Conseil avait développés l'an dernier. La formulation de ces objectifs à moyen terme peut certes stimuler le débat économique au Canada et faciliter l'appréciation des politiques gouvernementales de stabilisation économique. L'expérience vaut la peine d'être poursuivie.

Cependant, l'exposé est long et omet le plus souvent les perspectives analytiques. Pour minimiser les risques d'erreur, le Conseil a tendance à présenter une multitude de données sans lien analytique entre elles et

7. H.S. Gordon, « A Twenty Year Perspective: Some Reflections on the Keynesian Revolution in Canada », dans S.F. Kaliski (sous la direction de), *Canadian Economic Policy Since the War*, Private Planning Association, Montréal, 1966, pp. 23-46 et R.M. Will, *Canadian Fiscal Policy 1945-1963*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 101 p.

donc inaptes à déboucher sur des corollaires précis. On peut enfin se demander si un exposé annuel est un instrument approprié pour l'étude de l'évolution à court terme de l'économie. Le rapport se contente, dans une énumération des événements récents, d'une discrète allusion à la pénurie de pétrole qui pourrait avoir un impact important sur l'évolution de l'économie du proche avenir.

Gérard BÉLANGER.