

Le programme d'austérité

Bernard Bonin

Volume 38, Number 2, July–September 1962

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001789ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001789ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bonin, B. (1962). Le programme d'austérité. *L'Actualité économique*, 38(2), 290–297. <https://doi.org/10.7202/1001789ar>

Commentaires

Le programme d'austérité À plusieurs reprises avant sa démission, M. Coyne avait attiré l'attention sur le niveau trop élevé des importations canadiennes de biens et de services¹. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur la malheureuse querelle qui en est résulté. Rappelons seulement que le gouvernement n'avait pas jugé bon, à ce moment-là, d'adopter les mesures souhaitées par l'ancien gouverneur de la Banque du Canada. Au contraire, on opta plutôt pour la «dévaluation»² du dollar canadien, mesure considérée comme dangereuse par M. Coyne. Devant l'insuccès de la politique et le niveau inquiétant des réserves canadiennes de change, M. Diefenbaker a franchi le Rubicon. Il a annoncé, au milieu du mois de juin dernier, des mesures d'austérité qui, bien entendu, n'ont rien à voir avec celles que souhaitait M. Coyne. Comme on dit dans certains milieux, toute ressemblance de personnes ou de faits ne serait qu'une coïncidence et ne devrait être imputée qu'au seul hasard. Avant d'en arriver au programme d'austérité, nous reverrons rapidement la politique canadienne, au cours des années récentes, et les effets de cette politique sur la balance canadienne des paiements internationaux.

* * *

1. Notamment dans le rapport de la Banque du Canada pour l'année 1960, dans une allocution prononcée le 31 janvier 1961 à l'assemblée annuelle de la Chambre de Commerce de Terre-Neuve («Puissantes racines, nouvelle croissance») et dans ses «observations au comité sénatorial de la main-d'œuvre et de l'emploi», le 26 avril 1961.

2. Comme le Canada avait auparavant un taux de change flexible, le mot dévaluation n'est pas juste, à notre avis. Il vaudrait peut-être mieux lui substituer, à la suite de Jacques Parizeau, l'expression «dépréciation organisée».

En 1950, le Canada décida de laisser la valeur extérieure de sa monnaie se fixer d'après l'offre et la demande. Les entrées de capitaux étrangers venant plus que contrebalancer les déficits traditionnels de la balance commerciale et de la balance des services, le dollar canadien fût presque continuellement à prime sur le marché. Jusqu'en 1957, on s'inquiéta peu de la prime du dollar. À partir de cette date toutefois, l'insatisfaction commença de se manifester. Le ralentissement de la croissance canadienne avait amené un chômage important. La prime du dollar défavorisait alors les exportations et, de plus, les entrées de capitaux qui contribuaient à la maintenir se faisaient en partie sous la forme d'investissements directs, ce qui accentuait dangereusement la dépendance de l'économie canadienne à l'égard de l'étranger.

Le gouvernement canadien est intervenu une première fois lors du budget supplémentaire de décembre 1960. En plus des changements à la structure tarifaire, le budget contenait des mesures destinées à annuler certains privilèges accordés auparavant aux investissements étrangers, et d'autres visant à accroître le taux de l'impôt sur les dividendes payés à l'étranger¹. Ces mesures n'eurent pas tous les effets espérés. La prime du dollar canadien est tombée de 2 p.c. à environ 0.5 p.c., mais le dollar canadien n'atteignit pas la parité avec le dollar américain.

M. Fleming revint à la charge lors de la présentation du budget annuel, en juin 1961. Cette fois, il annonçait très clairement que le gouvernement désirait voir baisser la valeur extérieure du dollar canadien à un niveau sensiblement inférieur à la parité avec le dollar américain. L'effet psychologique attendu se produisit cette fois. De 98 7/8 cents canadiens qu'elle était au mois de mai 1961, la valeur du dollar américain à Montréal passa à 103 17/32 en juin et se stabilisa jusqu'en octobre de la même année, ceci sans que le Fonds de stabilisation des changes eut à intervenir de façon importante. C'est à partir de ce moment-là que les choses se gâtèrent.

En effet, les exportations canadiennes manifestèrent bien une certaine vigueur (favorisée d'ailleurs par les ventes extraordinaires de quelques produits), mais les importations sont restées à un niveau élevé, et, surtout, le déficit de la balance des services était

1. *Journals House of Commons Canada*, Vol. CVII, 1960-1961, pp. 313-317.

toujours très important. Le tableau I nous montre l'évolution des principaux soldes significatifs. D'autres forces exercèrent leurs

Tableau I
Balance des paiements du Canada¹
(par trimestres)

| | 1961 ² | | | | 1962 ² |
|---|-------------------|------|------|------|-------------------|
| | I | II | III | IV | I |
| Balance commerciale..... | + 6 | - 31 | +138 | + 60 | - 14 |
| Balance des invisibles..... | -331 | -276 | -180 | -312 | -343 |
| Contributions officielles..... | - 13 | - 8 | - 15 | - 20 | - 6 |
| <i>Balance des comptes courants</i> | -338 | -315 | - 57 | -272 | -363 |
| Ensemble des mouvements de capitaux (moins: mouvements de réserves)..... | +443 | +366 | - 5 | +407 | - 1 |
| Mouvements de réserves officielles de change.. | -105 | - 51 | + 62 | -135 | +364 |
| <i>Balance des capitaux</i> | +338 | +315 | + 57 | +272 | +363 |

effets. Le gouvernement n'avait pas indiqué, en juin, à quel niveau il voulait voir la valeur du dollar s'établir. En novembre, des pressions à la baisse commencèrent à agir sur la valeur du dollar canadien, pressions qui devinrent si fortes que le Fonds de stabilisation des changes, utilisé dans le but d'arrêter le mouvement, était en train de se vider. Une nouvelle baisse à 92.5 cents fut alors annoncée par le gouvernement, sans que pour cela les pressions cessent. D'octobre 1961 à la fin de mai 1962, le Fonds de stabilisation des changes a perdu 618 millions de dollars pour atteindre son niveau le plus bas au cours des dix dernières années. Le mois de juin devait voir le mouvement s'accroître jusqu'à l'annonce des mesures d'austérité par M. Diefenbaker. Des emprunts à court terme, au montant de 650 millions de dollars, du Fonds monétaire international, de la Federal Reserve Bank et de la Banque d'Angleterre, ont permis d'augmenter les réserves et de corriger la situation fâcheuse dans laquelle se trouvait le Canada. On sait qu'à l'annonce du programme d'austérité, le niveau des réserves canadiennes de change correspondait à peu près au déficit annuel qui pouvait être prévu.

1. Source: *Bank of Canada: Statistical Summary*.

2. Les chiffres de 1961 sont sujets à révision et ceux de 1962 ne sont que préliminaires.

COMMENTAIRES

Tableau II

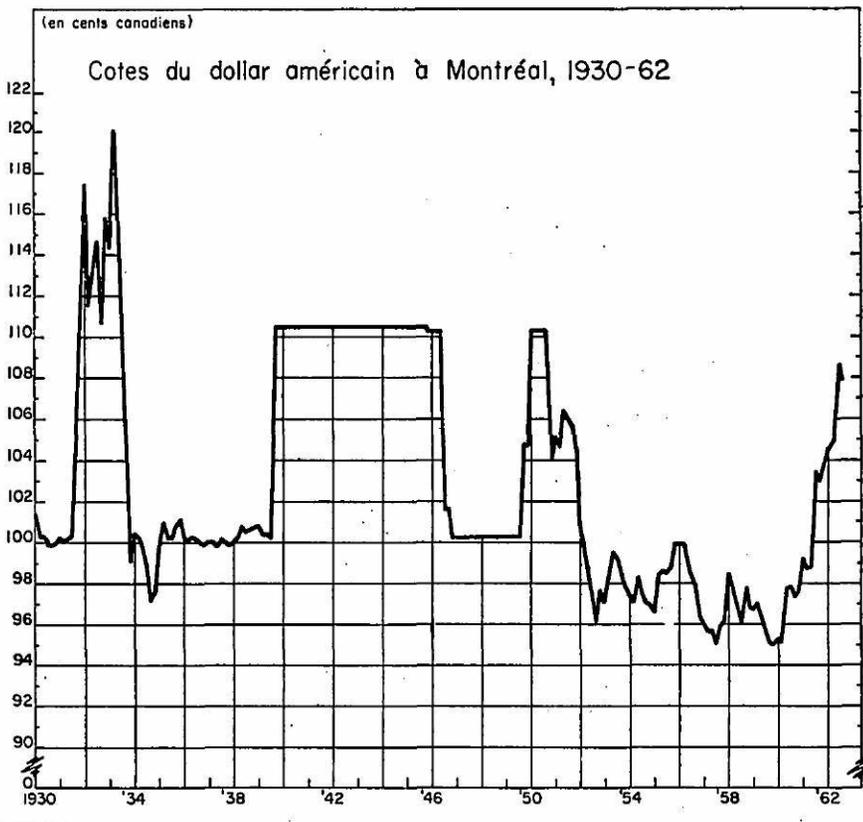
Réserves officielles d'or et de devises¹

(en millions de dollars américains)

| 1961 | | | | 1962 | | | | | | |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| sept. | oct. | nov. | déc. | jan. | fév. | mars | avril | mai | juin | juillet |
| 1,924.3 | 2,110.6 | 2,078.8 | 2,055.8 | 1,921.9 | 1,746.7 | 1,709.4 | 1,594.8 | 1,492.8 | 1,808.7 | 2,114.4 |
| +186.3 | -31.8 | -23.0 | -133.9 | -175.2 | -37.3 | -114.6 | -102.0 | +315.9 | +305.7 | |

Au total, la dévaluation du dollar canadien, la quatrième depuis 1931 (voir graphique I), aura donc eu, au moins à court terme, des effets plutôt défavorables. Sans doute, la dévaluation abaisse-t-elle

Graphique I



1. Source: Bank of Canada: Statistical Summary, juillet 1962.

les prix canadiens sur le marché international. Mais puisque, pour la plupart des grands produits traditionnels d'exportation, le point de base se trouve à l'étranger, il est probable que la baisse de la valeur du dollar canadien aura peu d'effets sur eux¹. D'autre part, on ne rompt pas toujours des habitudes d'achat dans le but de profiter de prix temporairement plus bas offerts par un autre fournisseur. Aussi, la dévaluation a-t-elle pu contribuer à faire augmenter les exportations de certains produits, mais il semble bien qu'il ne faille pas trop compter sur elle.

Du côté des importations de biens et de services, elle semble même avoir été plutôt une erreur de politique. Les importations canadiennes de marchandises ont été plus élevées dans les trimestres qui ont suivi l'annonce de la dépréciation de 1961, par rapport aux trimestres correspondants précédant l'annonce de la politique. Ceci semble donc démontrer que les prévisions quant à l'élasticité de la demande au prix des importations n'ont pas été exactes. Mais l'erreur fut plus grave en ce qui concerne les importations de services, car il était plus facile d'en prévoir les conséquences. Le paiement des intérêts et dividendes devait continuer de se faire, même après la baisse de la valeur extérieure du dollar. De plus, la dépendance de l'économie canadienne étant ce qu'elle est, et le nombre d'entreprises canadiennes contrôlées à l'étranger étant très élevé, les voyages des hommes d'affaires canadiens à l'étranger (particulièrement aux États-Unis) sont inévitables. La dévaluation fût donc peu efficace en ce qui a trait à ces dépenses. Les conclusions sont un peu moins claires au sujet des dépenses de tourisme. Les chiffres trimestriels (qui englobent, il est vrai, les frais de voyages d'affaires) démontrent qu'il y a eu peu de changements après la dévaluation. Les dépenses de tourisme au Canada ont été un peu plus élevées, mais les dépenses des Canadiens à l'étranger sont restées, à toutes fins pratiques, au même niveau. Nous croyons qu'il est peu probable que des projets de vacances, établis de longue date, soient modifiés par suite d'une dévaluation. On pourra peut-être obtenir des effets plus importants cette année, ou mieux encore, l'an prochain. Mais ce n'est pas certain, car les décisions, quant

1. Voir Jacques Parizeau, «Le marché mondial et le ralentissement des exportations», *L'Actualité Économique*, janv.-mars 1962. Sur la dévaluation, voir également R.-A. Matthews, «Adjustment to a new area; Canada's devalued dollar», *Business Record*, juin 1962.

aux vacances, dépendent de plusieurs facteurs; le coût n'est pas un élément négligeable, mais il peut ne pas être le plus important.

* * *

En plus des emprunts à court terme, dont nous avons déjà parlé, les mesures annoncées par M. Diefenbaker à la fin du mois de juin dernier visaient essentiellement à réduire les importations. C'est dans ce but que les surtaxes à l'importation ont été imposées. C'est également dans ce but que les exemptions de douanes pour les touristes ont été réduites. C'est dans ce but, enfin, que les dépenses du gouvernement seront comprimées, et que le crédit sera restreint.

Les surtaxes à l'importation de 15, 10 et 5 p.c., tendent à faire diminuer les importations de marchandises non essentielles. C'est pourquoi les denrées alimentaires, les matières premières et l'équipement industriel ne seront pas touchés. Il n'en reste pas moins qu'un peu plus de la moitié des importations canadiennes de marchandises seront affectées par les mesures.

La réduction des exemptions de douanes accordées aux touristes a pour but de faire diminuer le déficit au compte des services. L'exemption spéciale de 300 dollars, consentie dans le cas des voyages outre-mer est réduite à 100 dollars depuis le 25 juin, et celle de 100 dollars par trimestre s'appliquant dans les autres cas, est maintenant réduite à 25 dollars. Sans se faire la moindre illusion sur l'efficacité de semblables mesures, il faut reconnaître que les moyens d'action sur le compte «services» sont limités (si l'on excepte, bien entendu, un retour au contrôle des changes). M. Diefenbaker a donc utilisé l'un des rares moyens à sa disposition.

Quant à la diminution des dépenses gouvernementales et à la restriction du crédit, elles ont également pour but de restreindre les importations. En comprimant ces dépenses et en restreignant le crédit, le gouvernement diminuera les revenus distribués aux Canadiens. On sait qu'une forte partie des revenus distribués est utilisée à importer des marchandises et des services¹. L'élévation du taux d'escompte de la Banque centrale marque l'intention du gouvernement de voir s'élever les divers taux d'intérêt sur le

1. Vély Leroy, «La propension à importer au Canada, 1947-1960», *L'Actualité Économique*, janvier-mars 1962.

marché dans le but peut-être d'attirer, après les avoir chassés, les capitaux étrangers. Ce faisant, on se trouverait à augmenter les paiements d'intérêts et de dividendes à l'étranger et partant, le déficit au compte «services». Perspective peu rassurante. De plus, la réduction des dépenses gouvernementales, l'élévation des taux d'intérêt sont de nature à ralentir l'activité intérieure. Il a été souvent démontré que le maintien simultané de l'équilibre extérieur et de l'équilibre intérieur est difficile; il n'est donc pas nécessaire d'y revenir ici. Toutefois, il faut noter que le programme d'austérité ayant pour but de parer à une situation d'urgence, est, par essence, temporaire.

Les résultats des premiers mois d'austérité ont été plutôt encourageants. En juillet, les réserves canadiennes d'or et de devises ont augmenté de près de 306 millions de dollars. Il y a lieu de soustraire, toutefois, le remboursement précoce par la France d'un prêt au montant de 61 millions de dollars, prêt qui avait été consenti par le Canada il y a quelques années. D'autre part, l'indice des prix à la consommation s'est élevé d'un demi-point au cours du mois de juillet, la hausse étant attribuable en majeure partie à la hausse du prix des aliments. Or, nous savons que les denrées alimentaires ne sont pas touchées par les surtaxes à l'importation. Il est donc peu probable que le programme d'austérité soit responsable de cette hausse des prix.

La tendance s'est continuée au mois d'août. Les réserves de change ont augmenté de plus de 216 millions de dollars, ce qui amena le relâchement d'une des mesures d'austérité. En effet, la Banque du Canada annonça, au début de septembre, la fixation de son taux d'escompte à 5.5 p.c. Celui-ci avait été porté à 6 p.c. lors de l'annonce du programme d'austérité.

Cependant, l'interprétation de ces résultats, à cette période de l'année¹, n'est pas facile. En effet, les statistiques de la balance des paiements de juillet et août ne sont pas encore disponibles. On ne peut donc dire avec certitude si les résultats favorables sont dus à l'austérité. Tout au plus, peut-on faire certaines hypothèses. La balance commerciale n'explique vraisemblablement pas ces résultats. En effet, même si celle-ci est souvent favorable au cours du troisième trimestre, on ne peut s'attendre à ce qu'elle procure

1. La rédaction de ce commentaire fut terminée le 10 septembre.

520 millions de dollars en deux mois. Quant au compte «services», on ne peut songer à des changements aussi radicaux. Il est donc probable que les résultats s'expliquent par le comportement du compte capital. Nous savons que les sorties de fonds provoquées par l'incertitude des mois qui ont précédé l'austérité ont été importantes. De ce point de vue, la principale erreur du gouvernement a probablement été de dévaluer par étapes. On peut donc penser que l'annonce de la fixation du taux de change du dollar canadien à 92.5 cents américains, a eu pour effet de rétablir la confiance et de provoquer la rentrée des capitaux à court terme qui étaient sortis temporairement (fonds de compagnies par exemple). L'annonce du programme d'austérité aurait eu alors un effet indirect; celui de faire comprendre aux intéressés que, cette fois, le gouvernement n'entendait pas faire baisser davantage la valeur du dollar. Plusieurs précédents constatés à travers le monde dans des circonstances analogues contribuent d'ailleurs à renforcer cette hypothèse. La fixation du taux d'escompte de la Banque du Canada à 6 p.c. a pu aussi amener des mouvements de *hot money*.

* * *

Le programme d'austérité est utilisé dans le but de régler des difficultés à court terme. M. Diefenbaker envisage de le faire disparaître aussitôt que ces difficultés auront été vaincues. Pour M. Coyne toutefois, les problèmes du Canada étant de nature structurelle, un tel programme devait être maintenu en vigueur durant une période plus longue, de façon, en quelque sorte, à forcer l'épargne canadienne. Malgré des similitudes frappantes, les deux types de politiques ne visent pas les mêmes buts. M. Diefenbaker envisage les problèmes à court terme; M. Coyne les abordait dans une perspective de croissance. Pourtant, si le gouvernement avait suivi les conseils de l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, les difficultés actuelles ne se seraient probablement pas posées. La dévaluation du dollar a été à l'origine de ces difficultés. Or, on sait que M. Coyne craignait une telle mesure pour le Canada. Le gouvernement a reconnu son erreur; la permutation de M. Fleming n'y est sûrement pas étrangère. Sachons lui gré d'avoir pris les mesures nécessaires pour corriger cette erreur, même s'il courait le risque de se rendre impopulaire.

Bernard BONIN