

Perspectives 1975. Sixième exposé annuel du C.E.C.

Denis Germain

Volume 45, numéro 3, octobre–décembre 1969

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003747ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003747ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Germain, D. (1969). Perspectives 1975. Sixième exposé annuel du C.E.C. *L'Actualité économique*, 45(3), 559–569. <https://doi.org/10.7202/1003747ar>

modalités d'application de la politique monétaire. L'influence restrictive désirée se répercute dans l'économie grâce à la concurrence qui existe entre les banques et autres institutions et sur le marché des capitaux en général, chacun cherchant à obtenir une plus grande part des fonds disponibles. L'épargne se dirige actuellement de moins en moins vers le long terme ; une hausse du taux d'intérêt augmente le coût des transactions financières, mais ne « gèle » plus les capitaux : il n'y aura pas de perte de capital sur le court terme détenu qui puisse affecter une décision de vente de ce titre. La Banque du Canada doit alors agir directement sur le plus grand montant possible de disponibilités ; à ce titre, les mesures pour appuyer les opérations d'*open market* affectent surtout les banques à charte : dépôt du gouvernement, taux d'escompte et réserves secondaires. La Banque du Canada a donc intérêt que les banques à charte développent leurs activités, au détriment des autres institutions financières. Le haut niveau d'activité des banques à charte est maintenant indispensable à l'application d'une politique monétaire restrictive.

Jean-Pierre LE GOFF

Perspectives 1975. Sixième exposé annuel du C.E.C. Le Conseil économique du Canada a publié récemment (septembre 1969) son sixième exposé annuel. À cause de l'étendue et de la complexité des sujets traités, nous allons, dans les pages qui suivent, présenter un aperçu plus descriptif que critique de son contenu, en essayant de faire ressortir les points qui semblent présenter un intérêt plus particulier à cause, soit de l'importance du problème, soit de l'originalité des solutions proposées.

*
* * *

Le thème général du présent exposé, comme son titre l'indique, est constitué par des « prévisions » du comportement de l'économie canadienne jusqu'en 1975. À ce thème général viennent se greffer

des considérations sur les grands problèmes de l'heure au Canada et sur les politiques gouvernementales capables de leur apporter des solutions valables.

L'utilisation des guillemets quand nous avons parlé de prévisions est motivée par le fait que dans l'esprit du Conseil il ne s'agit pas de prévisions comme telles, c'est-à-dire d'extrapolations à partir du comportement antérieur de l'économie, mais plutôt d'objectifs reposant sur l'utilisation à leur maximum des ressources disponibles et qui constituent un défi par rapport à la tenue passée de l'économie. Selon les termes mêmes du C.E.C., ce sont « des tâches qui, sous certains aspects du moins, exigeront une tenue meilleure que celle qui a précédé, de meilleures décisions et d'autres changements qualitatifs dans tous les secteurs de la société ». (p. 5). En somme, ces objectifs se situent quelque part entre la prévision pure et la prospective.

Le premier chapitre traite globalement de ces objectifs qui sont, dans leur énoncé, ceux-là mêmes que le C.E.C. poursuit depuis sa création, soit : la croissance économique, une situation viable de la balance des paiements, une juste répartition des revenus, le plein emploi et une stabilité raisonnable des prix. Le taux de croissance annuel devrait être de 5.5 p.c. de 1967 à 1975, avec un taux de chômage n'excédant pas 3 p.c. et une hausse des prix inférieure à 2 p.c. par année. Le Conseil insiste de nouveau sur deux points. Premièrement, ces objectifs ne peuvent être atteints que si les conditions économiques extérieures sont favorables. Deuxièmement, pour certains il s'agit d'objectifs à moyen terme qui peuvent varier avec le temps. On ne peut qu'être d'accord avec le Conseil quant à ces objectifs même si l'expérience des années récentes a démontré que certains d'entre eux souffrent d'incompatibilité dans leur réalisation. On peut espérer, jusqu'à preuve du contraire, que des politiques appropriées parviendront à lever cette incompatibilité. Nous verrons un peu plus loin les recommandations du Conseil à ce sujet.

*

* *

Les chapitres deux à six portent sur l'offre et la demande, d'abord d'une façon globale, ensuite d'une façon plus détaillée quant au rôle

des gouvernements, aux dépenses de consommation, aux échanges extérieurs, aux investissements et à l'épargne.

Pour atteindre son potentiel en 1975, la production réelle devra s'accroître en moyenne de 5.5 p.c. par année, de 1967 à 1975, le P.N.B. atteignant 100 milliards de dollars (en dollars de 1967). Cet accroissement suppose une augmentation moyenne annuelle de 2.8 et de 5.8 p.c. pour ce qui est de la main-d'œuvre et des installations et de l'équipement des entreprises, ainsi qu'une amélioration sensible de la productivité. En d'autres termes, le 5.5 p.c. de hausse de la production se répartira comme suit : main-d'œuvre, 2.5, capital, 1.2, productivité, 1.8. L'obtention de ces résultats repose en bonne partie sur un comportement favorable de l'économie des États-Unis et sur une augmentation annuelle moyenne d'environ 4.5 p.c. de la production réelle des pays de l'O.C.D.E.

Quant à la demande, les estimations du Conseil conduisent à une hausse sensible des dépenses courantes des gouvernements et des dépenses pour de nouvelles habitations, par rapport aux années 1961-1967. Les taux d'augmentation des dépenses de consommation privées et des investissements bruts des gouvernements resteraient les mêmes, alors que les entreprises ralentiraient l'accroissement de leurs investissements en installations et en équipement et que l'augmentation du commerce extérieur serait aussi freinée. Dans ce dernier cas, il s'ensuivrait, en 1975, une augmentation du déficit au compte des exportations et des importations de biens et de services, par comparaison à l'année 1967.

Si ces projections se réalisent, la quantité de biens et de services disponibles, par habitant, aura augmenté de 35 p.c. environ. Toutefois, cet accroissement du niveau de vie ne profitera pas également à tous les secteurs de la population. Dans cet ordre d'idées, les gouvernements entendent accroître leur capacité de redistribution des revenus, ce qui explique la part plus grande de la demande globale qui leur est attribuée. En particulier, les projections du Conseil ont été faites en prenant pour acquis que les régimes universels de soins médicaux se généraliseront, provoquant ainsi un transfert de ressources importantes du secteur privé de la consommation au secteur gouvernemental. D'après le C.E.C., « Même en l'absence de grands programmes nouveaux, les dépenses gouvernementales attein-

dront en 1975 presque le double de leur montant actuel, soit quelque 43 milliards de dollars ». Ceci s'explique par le fait que plusieurs projets mis sur pied au cours des dix dernières années n'ont pas encore atteint leur pleine réalisation et feront sentir leurs effets sur la croissance des dépenses gouvernementales pendant la première moitié de la prochaine décennie.

En 1975, donc, les gouvernements disposeront d'environ 37 p.c. du revenu global du pays. Ce sont, par ordre d'importance décroissante, l'enseignement, l'assistance sociale, la santé et le transport qui accapareront la majeure partie du montant global, soit 65 p.c. au total contre 60 p.c. en 1967. En pourcentage d'augmentation par rapport à cette dernière année, la santé vient au premier rang, suivie de l'enseignement, de l'assistance sociale et des transports. Depuis plusieurs années déjà, on connaît l'importance que prennent les secteurs mentionnés ici dans le total des dépenses gouvernementales et il n'est pas nécessaire de s'y arrêter plus longuement. D'ailleurs, l'enseignement et la pauvreté font l'objet de chapitres spéciaux et nous y reviendrons à cette occasion. Disons seulement que les problèmes posés par le développement urbain et la pollution de l'air et de l'eau commencent à préoccuper les gouvernements même si des sommes importantes n'y sont pas encore consacrées. Le Conseil canadien de Recherches urbaines et régionales a déjà commencé à organiser un système de renseignements sur l'urbanisation. Le C.E.C., quant à lui, se propose d'entreprendre une étude sur la pollution. À notre avis, il faudrait activer l'étude de ces problèmes et donner des priorités à leur solution car ils pourraient s'aggraver rapidement et devenir très onéreux pour toute la population.

Les dépenses de consommation vont continuer à augmenter à un rythme élevé pour atteindre 2,534 dollars (en dollars de 1967) par habitant en 1975, comparées à 1,911 dollars en 1967 et 1,561 dollars en 1959. Conformément au mouvement qui s'est manifesté depuis la dernière Grande Guerre, les biens durables vont prendre une part de plus en plus grande du total, au détriment des biens semi-durables et non durables. Quant aux services, leur part augmente si on inclut les services de santé et elle diminue si on les exclut. Si l'on tient compte des mouvements de prix, le secteur des services prendra la plus large part des dépenses totales de con-

sommation, en 1975, avec 38.2 p.c. (36.8 p.c. en 1967), suivi du secteur des biens non durables, avec 37.5 p.c. (39.2 p.c. en 1967).

En fait, le C.E.C. estime que seuls les prix des services, en termes relatifs, vont continuer d'augmenter jusqu'en 1975. Les prix relatifs des biens durables devraient décroître tandis que ceux des biens semi-durables et non durables resteraient au même niveau.

Étant donné l'importance du commerce canadien avec l'étranger, une bonne part de la demande globale de biens et de services vient de l'extérieur, un fort pourcentage de la demande intérieure étant aussi satisfaite par la production étrangère. Si certaines conditions sont réalisées, le Conseil estime que les exportations de marchandises augmenteront annuellement de 9 p.c. et les importations de 10 p.c. En 1975, les exportations de biens et de services devraient s'élever à 26.7 milliards de dollars et les importations à 28.1 milliards (ces deux montants étant exprimés en dollars de 1967). Aux conditions déjà mentionnées, concernant la croissance de l'économie canadienne et celle des pays membres de l'O.C.D.E., ajoutons les suivantes : stabilité des prix canadiens à l'exportation et à l'importation, stabilité des prix intérieurs au Canada par rapport aux prix intérieurs des autres pays, application des accords commerciaux actuels visant à la réduction des tarifs douaniers et maintien d'un système financier international viable.

Un moyen d'accroître la position concurrentielle de l'industrie canadienne consiste dans la spécialisation. Vu l'étroitesse relative du marché intérieur, celle-ci permettrait l'utilisation des techniques modernes et la productivité accrue qui en résulterait élargirait considérablement les possibilités d'exportation de ces produits. Il faut donc que les industries fassent un effort d'innovation, soit en assimilant les techniques nouvelles développées à l'étranger, soit en améliorant celles qui existent déjà. Cela exige, évidemment, des administrateurs dynamiques et une main-d'œuvre spécialisée.

Le Conseil consacre quelques pages de son rapport au problème des exportations canadiennes de céréales. Avec l'augmentation de la production mondiale, plusieurs pays ont décidé d'en subventionner les exportations et d'en restreindre les importations. Si le Canada a pu écouler ses excédents au milieu de la décennie actuelle, grâce à des ventes importantes aux pays communistes, de meilleures ré-

coltes dans ces pays au cours des dernières années ont réduit considérablement les débouchés de ce côté. Le C.E.C. entrevoit une stagnation dans ce domaine, au cours des huit prochaines années. Il propose deux séries de mesures capables d'améliorer la situation. Premièrement, il faudrait, à l'échelle mondiale, restreindre les subventions et adapter davantage l'offre à la demande. Deuxièmement, au Canada, on devrait orienter graduellement le surplus de main-d'œuvre dans ce secteur vers d'autres secteurs de l'économie où elle pourrait être utilisée plus efficacement.

Toujours dans le domaine de la demande, les investissements fixes bruts des entreprises augmenteront annuellement de 5.9 p.c. en moyenne, de 1967 à 1975 (8.1 p.c. de 1961 à 1967). Cette baisse du taux d'augmentation par rapport aux six dernières années vient des dépenses en installations et équipement des entreprises qui ont été excessivement élevées au cours de cette période. Toutefois, le Conseil prévoit que des « pointes » pourront se manifester dans certains secteurs. Le commerce, par exemple, va s'adapter de plus en plus à l'ère électronique et devra ainsi dépenser plus que la moyenne en équipement. Le développement des communications et du transport aérien exigera probablement des dépenses d'investissements supérieures à la moyenne. Il devrait en être ainsi, également, des secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immeuble, et de l'énergie électrique. Par contre, l'industrie primaire et les transports ferroviaires subiront probablement un recul en termes relatifs.

Quant à l'industrie de la construction domiciliaire, son rythme devra s'accélérer et permettre la production de 230,000 nouveaux logements par année en moyenne jusqu'en 1975, et 257,000 de 1976 à 1981. Pour 1975, 4.4 p.c. du P.N.B. devra être consacré à de nouvelles habitations. Il faudra, dans ce domaine, faire une plus large place aux familles à faible revenu.

*

* *

Le septième chapitre du rapport est consacré à la pauvreté. On y décèle un véritable souci d'apporter à ce problème des solutions fondées sur des études sérieuses et qui ne seraient pas que des

palliatifs ou des formes d'aide qui ont été souvent plus nocives qu'utiles pour les défavorisés. Le Conseil part du fait que le coût économique de la pauvreté est beaucoup plus élevé que ne le laissent supposer les sommes que les gouvernements y consacrent annuellement. Les coûts en perte de production peuvent atteindre des montants énormes chaque année. Plutôt que de prendre pour acquis qu'on ne peut faire autre chose que de leur fournir une aide sous forme d'assistance sociale, faisons en sorte qu'ils puissent augmenter leurs revenus par un travail plus régulier et plus rémunérateur. Il y a, en fait, deux grandes catégories de pauvres. Dans la première, il y a tous ceux qui ne peuvent pas travailler à cause de leur âge ou de leur état de santé. Dans la deuxième, on peut grouper les personnes qui ne travaillent pas régulièrement parce qu'elles ne se trouvent pas facilement d'emploi et celles qui ont un emploi régulier mais qui leur procure un revenu insuffisant. Il semble évident qu'on ne peut pas apporter les mêmes solutions dans les deux cas. Le coût économique dont parle le Conseil est causé surtout, ne fût-ce qu'indirectement, par les personnes de la seconde catégorie puisqu'elles seules pourraient contribuer plus efficacement à la production nationale.

Il faudrait donc orienter dans ce sens les politiques visant à lutter contre la pauvreté. Le concept même de niveau de vie minimal devrait être fondé davantage sur la famille comme unité de production et non pas uniquement comme unité de consommation. Les programmes en cours augmenteraient en efficacité s'ils étaient établis sur cette base.

*

* *

L'enseignement fait l'objet du chapitre huit du rapport du C.E.C. Celui-ci constate la très forte augmentation de la fréquentation scolaire à tous les niveaux d'enseignement depuis le début des années 1950 et prévoit, pour la prochaine décennie, une baisse des inscriptions à l'élémentaire, une légère augmentation au secondaire et un fort accroissement au postsecondaire. Étant donné les ressources importantes maintenant disponibles dans ce domaine, le ralentissement prévu aux deux derniers échelons devrait per-

mettre une augmentation de la qualité de l'enseignement. Le Conseil estime qu'il est important d'orienter le système en fonction d'un milieu social en rapide évolution, en particulier l'urbanisation et un besoin plus grand de main-d'œuvre dans les industries de services.

Des disparités, assez prononcées dans certains cas, se révèlent d'une province à l'autre, dans le domaine de l'enseignement. Les taux de persévérance scolaire, du primaire au secondaire par exemple, en 1967-1968, allaient de 49 pour Terre-Neuve à 82 pour la Colombie-Britannique, avec une moyenne nationale de 71. À l'échelon postsecondaire, le nombre d'inscriptions en pourcentage de la population de 18 à 24 ans, varie entre 10 et 19, la moyenne nationale étant de 16. Notons que c'est le Québec qui a fait les progrès les plus sensibles depuis 1960 au moins, quant au taux de persévérance, l'écart avec l'Ontario n'étant plus que de 3 points contre 23 en 1960. Il existe aussi des disparités dans le rapport enseignants/élèves et dans les qualifications des enseignants.

Le Conseil ne propose pas ici de solutions précises. Il se contente de soulever des problèmes pouvant donner lieu à des études plus poussées. Cependant, le fait qu'il existe une relation entre le revenu et le niveau de formation scolaire milite fortement en faveur de politiques capables d'atténuer les disparités régionales dans l'enseignement. Ceci aurait très probablement un effet bienfaisant sur les écarts de revenus d'une province à l'autre.

*

* *

Le chapitre neuf porte sur la tenue de l'économie canadienne en regard des objectifs fixés par le Conseil. Au simple point de vue de présentation matérielle, il nous aurait semblé beaucoup plus logique que ce chapitre fût placé en deuxième lieu, c'est-à-dire tout de suite après celui qui porte sur les objectifs. Ceci aurait évité certaines redites de la part des auteurs et le retour en arrière de la part des lecteurs.

Quoi qu'il en soit, voici en résumé quelles sont les constatations du Conseil à ce sujet. Depuis les deux ou trois premiers mois de 1968, l'économie s'est rapprochée de son potentiel de croissance,

celle-ci se manifestant plus par une hausse de la productivité et des revenus que de l'emploi. Le taux de chômage et la hausse des prix et des coûts sont trop élevés pour être compatibles avec les objectifs fixés. La balance des paiements demeure dans une position de force et l'industrie s'est révélée dans son ensemble suffisamment concurrentielle. Cependant, il reste beaucoup à faire pour réduire la pauvreté et les disparités régionales de revenus.

*
* *

Les conclusions et recommandations contenues au chapitre dix, forment trois grands groupes :

- « — rôle des responsables des décisions dans les secteurs gouvernemental et privé ;
- tenue de l'économie ;
- établissement d'un vaste cadre de planification des politiques, englobant à la fois les objectifs de comportement économique et les objectifs d'exécution ».

Le rôle des responsables des décisions dans le secteur gouvernemental surtout, devient de plus en plus grand. Il importe d'augmenter l'efficacité des politiques gouvernementales en établissant des priorités et en repensant constamment les programmes en cours afin d'éliminer ceux qui seraient devenus inefficaces. Plusieurs programmes de subventions pourraient être dans cette situation. Il est temps que l'on cesse d'envisager les dépenses budgétaires uniquement en termes de contrôle, bien que cela soit nécessaire, et que l'on insiste davantage sur l'aspect planification. À cause de l'existence des différents paliers de gouvernements au Canada, une étroite collaboration devient nécessaire si on veut empêcher l'établissement de politiques contradictoires. Le secteur privé se doit lui aussi de faire des efforts en vue d'arriver à une meilleure planification de ses activités.

La tenue de l'économie est le souci majeur du C.E.C. L'insuffisance maintenant admise des politiques traditionnelles pour assurer une plus grande stabilité de la croissance économique conduit le Conseil à proposer une nouvelle stratégie de base. Les politiques visant la demande ne devraient pas tendre surtout à éviter les fluc-

tuations temporaires, mais plutôt « à imprimer à l'économie un rythme plus compatible avec la croissance fondamentale de la demande finale... ». En somme, il faut mettre l'accent sur les politiques à long terme. Ceci sera possible en autant que les États-Unis établiront une politique dans ce sens, ce qui, d'après le Conseil, semble assez probable.

Les effets des politiques financières sur l'économie sont difficiles à mesurer et une des causes réside dans la présentation des comptes utilisés par les gouvernements. De ce point de vue, les comptes publics et les comptes nationaux devraient être présentés de façon telle qu'ils puissent faire ressortir davantage les répercussions des opérations financières des gouvernements.

Pour ce qui est de la lutte contre l'inflation, le Conseil appuie les efforts de la Commission des prix et des revenus dans le sens d'une « meilleure compréhension, plus générale, des rapports entre les coûts, les prix, la productivité et les revenus, comme moyen d'obtenir de meilleures décisions ». Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, la hausse des prix au Canada ne serait pas causée par des pressions excessives de la demande et des mesures pour la restreindre, advenant que les politiques américaines, dans ce sens, portent fruit vers la fin de 1969, pourraient bien se révéler dommageables en provoquant un ralentissement de l'économie canadienne.

D'autres recommandations du Conseil portent sur des problèmes particuliers tels la pauvreté, l'enseignement, l'habitation, les disparités régionales, l'expansion urbaine, le commerce des céréales. Nous avons déjà parlé de ces problèmes. Voyons très brièvement les principales recommandations du C.E.C.

Pour ce qui est de la pauvreté, il est important d'établir un « organisme fédéral-provincial chargé de s'occuper globalement de nos ressources les plus précieuses, nos ressources humaines ». À plus court terme, en premier lieu, s'impose la création par le gouvernement fédéral d'un bureau de diffusion des renseignements et de coordination de la recherche sur la pauvreté. En second lieu, les gouvernements et les organismes privés devraient étudier leurs structures et leurs politiques en regard de leurs effets sur la pauvreté et rechercher les moyens de mieux coordonner leurs efforts.

Les sommes consacrées à la recherche sur l'enseignement au Canada, en 1968-1969, ont représenté moins de 1 p.c. du coût total, ce qui est nettement insuffisant. Des efforts dans ce sens s'imposent, en particulier en vue d'augmenter l'efficacité et le rendement.

Les recommandations relatives à l'habitation vont dans le sens d'une diminution des coûts et de la possibilité pour les familles à faibles revenus d'accéder à des logements convenables. La hausse des coûts pourrait être freinée par l'augmentation du volume de la construction domiciliaire et par l'accroissement de la productivité qui souffre d'un retard considérable par rapport aux autres secteurs de l'activité économique. Pour ce qui est des familles à faibles revenus, il faut prévoir diverses formes d'assistance publique.

Comme « plan d'ensemble de la politique économique » au Canada, pour la prochaine décennie, le C.E.C. recommande l'établissement de priorités. Il est évident que tous les besoins de la population ne peuvent pas être satisfaits en même temps et qu'un choix s'impose. Celui-ci devra être fait sur la base d'études sérieuses faites par des spécialistes compétents, mais les décisions devront être prises « par les gouvernements, les entreprises, les syndicats ouvriers, les groupes de consommateurs et d'autres ayant leur place dans le régime politique, économique et social ». En somme, le Conseil estime que dans un pays démocratique les décisions de ce genre ne doivent pas « être laissées aux soins d'experts ou de conseillers professionnels ». Ces choix seront difficiles à faire, mais on devra en arriver à un consensus, sans quoi on risque fort de gaspiller les ressources.

Denis GERMAIN