

Un nouveau cadre de la politique économique

Produit par
le ministère des Finances Canada
Octobre 1994

Pour obtenir des copies supplémentaires
de ce document, s'adresser au :

Centre de distribution
Ministère des Finances
300, avenue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5

Téléphone: (613) 995-2855
Télécopieur: (613) 996-0518



Table des matières

	Avant-propos	iii
	Introduction	v
1	Le contexte	1
2	Le défi	9
3	L'emploi	19
4	Les revenus	31
5	Un cadre de croissance	39
6	Aider les Canadiens à acquérir des compétences	45
7	Inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles	53
8	Repenser le rôle de l'État	63
9	Mettre l'économie sur la bonne voie	69
10	Instaurer un climat financier et monétaire sain	81



Une économie prospère est l'essence même d'une société forte. Mon gouvernement consacrera ses énergies à faire le nécessaire pour que notre économie soit plus créatrice d'emplois. Nous travaillerons de concert avec tous nos partenaires – les gouvernements provinciaux, le patronat, les syndicats, les groupes communautaires et les citoyens.

Le Premier ministre Jean Chrétien

Ville de Québec, le 18 septembre 1994

À Québec, le 18 novembre, le Premier ministre a exposé les quatre composantes clés du programme d'emploi et de croissance du gouvernement :

- réformer la sécurité sociale;
 - assurer un climat financier sain;
 - réexaminer les programmes et priorités du gouvernement;
- renforcer la performance de l'économie canadienne en matière d'investissement, d'innovation et de commerce extérieur.

Ce document, intitulé *Un nouveau cadre de la politique économique* expose le contexte et les grandes directions qui façonneront le programme d'emplois et de croissance du gouvernement. Ce cadre nous aidera à déterminer ce que nous *devons faire* et ce que nous *devons éviter*. Chaque décision sera conforme aux principes qui sous-tendent le cadre, y compris les décisions difficiles qu'il faudra prendre au moment d'élaborer le budget de 1995.

Le thème central sur lequel repose ce document est que seule une croissance économique soutenue engendrera des emplois meilleurs et plus nombreux pour les Canadiennes et les Canadiens. La clé d'une croissance plus vigoureuse est une productivité accrue générée par une combinaison plus innovatrice et plus efficiente de personnes, d'idées, de capital et de ressources. L'édification d'une économie plus productive exige que les Canadiens et Canadiennes soient armés d'une formation adéquate; que les entreprises et les particuliers soient prêts à tirer parti des possibilités nouvelles; et que le Canada offre un climat favorable aux investisseurs et aux entrepreneurs – une condition essentielle au redressement des finances publiques.

Le gouvernement du Canada est déterminé à travailler en partenariat avec les provinces, avec les entreprises et les travailleurs, avec les localités et les particuliers à la mise sur pied d'une économie digne de l'immense potentiel du Canada. *Un nouveau cadre de la politique économique* définit la manière dont nous entendons procéder.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Martin', written in a cursive style.

Le ministre des Finances,
l'honorable Paul Martin, c.p., député

Introduction

Ce document expose un cadre de politique intégré dont le gouvernement du Canada s'inspirera pour promouvoir la croissance économique et la création d'emploi.

Notre point de départ est la conviction que l'objectif fondamental de la politique publique est de créer, à l'intention de tous les Canadiens et Canadiennes, des possibilités d'épanouissement personnel par le travail et les loisirs, dans une société libre et juste.

Ces aspirations ne peuvent être satisfaites qu'au moyen d'une économie dynamique qui engendre tout à la fois d'abondantes possibilités d'emploi et les ressources financières nécessaires aux programmes publics – dont les soins de santé, l'éducation, le développement culturel et l'aide aux personnes nécessiteuses, entre autres choses – qui ont fait du Canada une des sociétés les plus progressistes au monde.

Il n'existe aucun conflit, bien au contraire, entre la politique économique et les grands objectifs sociaux des Canadiens. Une bonne politique sociale commence par un bon emploi. Et ce n'est pas par décret qu'on génère de bons emplois. Le fil conducteur de tout ce document est que seule une économie productive et en croissance, suffisamment souple et créatrice pour exploiter les possibilités qui ne cessent de se présenter dans un monde en évolution, peut offrir de bons emplois aux Canadiens.

De nos jours, ces possibilités se présentent dans un contexte nouveau et stimulant, créé par la fin de la guerre froide et l'émergence d'une économie d'interdépendance profonde à l'échelle mondiale dans laquelle le savoir et la capacité de façonner l'information définissent les nouvelles frontières du progrès économique.



Il n'existe aucun conflit entre la politique économique et les grands objectifs sociaux des Canadiens. Une bonne politique sociale commence par un bon emploi.

Toutes les nations ont à traverser dans leur histoire certaines périodes où des difficultés et des ouvertures exceptionnelles appellent des réponses tout aussi exceptionnelles. Nous traversons actuellement l'une de ces périodes. Il est utile de prendre un certain recul en se remémorant deux périodes comparables par lesquelles le Canada est passé au cours des 50 dernières années.

Juste après la Deuxième Guerre mondiale, les Canadiens et Canadiennes ont dû relever un défi : s'adapter aux nouvelles réalités du temps de paix et régler les séquelles de la crise des années 30. Notre réponse, pendant les dix années allant de 1945 à 1955, a consisté à entreprendre nombre des grands projets publics qui allaient devenir les piliers de notre économie moderne, par exemple la Transcanadienne, la Voie maritime du Saint-Laurent et les pipe-lines nous apportant le pétrole et le gaz naturel de l'Ouest.

Une dizaine d'années plus tard, les principales lacunes que présentait l'infrastructure matérielle du pays avaient été largement comblées et une forte croissance économique engendrait des ressources financières sans précédent. Reprenant des idées innovatrices, au niveau tant fédéral que provincial, qui remontaient aux premières années de l'après-guerre, le gouvernement fédéral a entrepris de renforcer et de développer l'infrastructure sociale du Canada. Cela a permis d'offrir à tous les citoyens et régions des chances égales de bénéficier entièrement des retombées économiques à l'échelle nationale.

On a ensuite assisté, jusqu'au début des années 70, à une période remarquable de créativité et d'initiatives fédérales dans le domaine de la politique sociale, avec l'instauration d'un régime national d'assurance-santé, la mise en place du Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, et l'institution du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Toutes ces mesures ont été complétées par une foule de nouveaux accords fiscaux avec les provinces, notamment l'amélioration du régime de «péréquation», destiné à assurer des niveaux comparables de services publics d'un bout à l'autre du pays, le partage des frais des services provinciaux du bien-être social dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, d'importantes majorations de l'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire et plusieurs initiatives visant à promouvoir le développement économique dans les régions relativement défavorisées.

Maintenant que nous nous trouvons à l'aube du XXI^e siècle, les possibilités et les défis qui se présentent au Canada exigent des réponses différentes, mais non moins originales. Le présent document se veut une amorce de réponse en exposant les grandes orientations qui définiront la nouvelle mission économique du gouvernement du Canada.

La nécessité de réexaminer en profondeur le rôle et les responsabilités de l'État était signalée dans le budget de février 1994, qui marquait la première des deux étapes devant mener à une vaste réforme des politiques publiques. L'objectif de cette refonte est de contribuer à la mise en place d'une économie qui offrira des emplois plus nombreux et plus satisfaisants aux Canadiennes et aux Canadiens, aussi bien maintenant qu'à long terme.

L'essentiel est de promouvoir une économie qui soit plus productive, car c'est là le seul moyen de nous assurer de meilleurs emplois et un niveau de vie en progression. Parallèlement, il convient de mieux préparer les Canadiens à tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi que peut créer une économie plus productive.

Il faudra pour cela que le gouvernement joue un rôle actif et intelligent, au lieu d'intervenir massivement. Il faudra pour cela que le gouvernement privilégie la coopération et s'engage à travailler en partenariat avec les provinces, avec le secteur des entreprises et le milieu syndical, avec les collectivités locales et avec les Canadiennes et Canadiens. Il faudra enfin que le gouvernement comprenne tant ses capacités que ses limites – qu'il soit capable de se concentrer sur les secteurs où son action est la plus nécessaire et qu'il ait assez de volonté pour ne pas vivre au-dessus de ses moyens.

Les pages qui suivent montrent de quelle façon le gouvernement du Canada peut contribuer de manière optimale, en partenariat avec les provinces et le secteur des entreprises et le milieu syndical, à un avenir économique digne de notre potentiel national. Voici le plan du document :

- **Le contexte** : Décrit les grandes tendances qui animent actuellement l'économie mondiale et leurs principales répercussions pour l'avenir économique du Canada.
- **Le défi** : Donne un aperçu de l'évolution de l'économie canadienne depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en distinguant la période terminée vers le milieu des années 70 et celle qui a suivi, et durant laquelle

L'essentiel est de promouvoir une économie qui soit plus productive, car c'est là le seul moyen de nous assurer de meilleurs emplois et un niveau de vie en progression. Il faudra pour cela que le gouvernement joue un rôle actif et intelligent, au lieu d'intervenir massivement.

la croissance des revenus s'est ralentie, le chômage a augmenté, les déficits publics sont devenus chroniques et la dette publique a commencé à s'amonceler.

■ **L'emploi** : Une analyse sommaire des facteurs déterminant la création d'emploi et le chômage, afin d'expliquer pourquoi le taux de chômage s'est orienté à la hausse au cours des trois dernières décennies et la façon dont on pourrait inverser cette tendance.

■ **Les revenus** : Examine les raisons pour lesquelles le taux de progression du revenu par habitant a diminué au Canada depuis le milieu des années 70 et décrit les conditions nécessaires à la reprise d'une saine croissance des revenus à moyen et long termes.

■ **Un cadre de croissance** : Analyse les principaux facteurs à l'origine de la croissance de l'emploi et du revenu afin de dégager cinq grands thèmes qui doivent guider l'action du gouvernement en faveur de la croissance économique et de la création d'emploi : (1) aider les Canadiens à acquérir des compétences, (2) les inciter à s'adapter aux possibilités nouvelles, (3) repenser le rôle de l'État, (4) mettre l'économie sur la bonne voie et (5) instaurer un climat financier et monétaire sain. Ces cinq thèmes forment un cadre intégré d'orientation de la politique économique.

■ **Les thèmes de la politique économique** : Décrit la manière dont chacun des cinq thèmes contribue à la croissance de l'emploi et des revenus, avec des exemples de politiques ou de programmes dans chacun des cinq secteurs considérés.

Ce document ne propose aucune nouvelle politique. Son but est d'exposer un cadre d'orientation de la politique économique ainsi que la logique à laquelle ce cadre obéit. Les initiatives qui traduiront concrètement ce cadre d'orientation (au-delà des mesures déjà mises en oeuvre) seront élaborées par les ministres compétents au cours des semaines et des mois à venir, et renforcées par les décisions qui seront annoncées dans le budget de 1995.

1

Le contexte

Une stratégie visant à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois au Canada ne peut être conçue en vase clos. Elle doit s'insérer dans le contexte d'un «village global» qui se caractérise par une interdépendance toujours plus marquée.

Dans tous les pays du monde, l'économie subit l'influence de trois tendances fondamentales : (1) une évolution rapide vers une économie globalement intégrée fondée sur les principes du marché, (2) l'émergence d'économies extrêmement dynamiques dans ce qu'on appelait naguère le Tiers Monde et (3) une révolution technologique reposant sur la micro-puce et les innovations connexes, qui a fait de la maîtrise du savoir et de l'information la nouvelle frontière du progrès économique. Ces tendances fondamentales et leurs répercussions pour l'économie canadienne forment la trame sur laquelle doit s'inscrire la politique gouvernementale de promotion de la croissance économique et de la création d'emplois.

1. La mondialisation : l'intégration économique s'est accélérée sous l'effet des progrès spectaculaires – en vitesse comme en efficacité – des communications et des transports. La libéralisation des politiques régissant le commerce extérieur et l'investissement, à l'échelle mondiale, a favorisé cette tendance. L'apparition d'un marché mondial des capitaux fonctionnant 24 heures sur 24, la diffusion rapide des technologies et des méthodes de gestion les plus avancées ainsi que la prééminence maintenant quasiment universelle des principes de l'«économie de marché», après la fin de la Guerre Froide, alimentent en permanence ce mouvement d'intégration mondiale.

2. Les économies en émergence : les forces qui sont à l'origine de l'intégration économique globale expliquent aussi pour une bonne part l'émergence de nations ou de régions exceptionnellement dynamiques dans ce qui constituait naguère le Tiers Monde, tout spécialement dans la région Asie-Pacifique et certaines parties de l'Amérique latine. Ces régions encaissent actuellement les dividendes d'une politique privilégiant l'éducation ainsi que de tout un éventail de mesures favorisant la croissance des exportations et l'économie de marché. S'appuyant sur d'énormes populations dont les aspirations matérielles croissent rapidement, ces économies en émergence pourraient accroître le marché mondial d'un ou de deux milliards de nouveaux producteurs-consommateurs au cours des 20 à 30 prochaines années.

3. L'économie de l'information : depuis une trentaine d'années, le coût unitaire de la puissance des ordinateurs diminue de moitié à peu près tous les 18 mois. Pourtant, on ne fait que commencer à exploiter tout le potentiel des technologies de l'information. Ces dernières sont cependant déjà en train de faire voler en éclats les barrières de l'espace et du temps, de remettre en cause les formes traditionnelles d'organisation des entreprises et de la politique, et de transformer les perceptions et les modes d'apprentissage de toute une génération de jeunes. Dans les pays avancés, l'«information» est en train de supplanter l'énergie et les matières premières à titre de ressource économique essentielle. Une micropuce, un nouveau médicament ou un logiciel n'ont à peu près aucune valeur sur le plan matériel. Ces produits tirent toute leur valeur de l'information qui leur est incorporée, sous forme, en l'occurrence, de connaissance hautement spécialisée.

La concurrence

Ces trois tendances – la mondialisation, l'émergence de nouvelles régions dynamiques et l'économie de l'information – ont pour effet combiné d'élargir et d'intensifier considérablement la concurrence économique. Étant donné que l'on peut maintenant implanter et combiner presque n'importe où capitaux, technologie et ressources humaines qualifiées, le nombre des concurrents éventuels croît à une vitesse exponentielle. Par exemple, un concepteur de logiciels situé en Inde peut communiquer instantanément, par satellite, avec une entreprise cliente d'Amérique du

Nord. De toute évidence, les industries fondées sur le savoir ne constitueront pas la chasse gardée des économies avancées. Les domaines où l'on est à l'abri de la dure loi de la concurrence internationale se raréfient et se rétrécissent continuellement.

Par ailleurs, la perspective d'une expansion constante de régions nouvellement en développement signifie un vaste réservoir de nouveaux consommateurs à l'échelle mondiale. Bien des gens, dans les pays industrialisés, continuent pourtant de considérer la compétitivité croissante des pays les plus pauvres comme une menace à l'emploi et au maintien des salaires. Cette menace est peut-être réelle dans certains secteurs à faible productivité. En revanche, les économies en développement rapide importent presque toujours davantage qu'elles n'exportent à mesure qu'elles renforcent leur appareil de production et que leur population prend goût à des produits plus sophistiqués dans tous les domaines. Il en résulte que l'expansion des exportations vers l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe orientale peut constituer l'une des plus importantes sources de création d'emplois au Canada dans les années à venir. Cela souligne du même coup l'importance que revêt l'expansion de la libéralisation multilatérale du commerce mondial.

Les biens et les services

Depuis plusieurs décennies maintenant, l'emploi se déplace du secteur des biens à celui des services dans les pays industrialisés. Au Canada, le secteur des services au sens large représente maintenant plus de 73 pour cent de tous les emplois, contre environ 65 pour cent il y a 15 ans. La proportion décroissante des emplois dans le secteur des biens a été due en grande partie à l'automatisation dans la fabrication et, récemment, à la relocalisation de certaines activités à forte intensité de main-d'oeuvre dans les pays à faible salaire.

De façon moins évidente, ce phénomène traduit également le fait que de plus en plus de services sont maintenant incorporés aux produits manufacturés. Une bonne partie de la valeur ajoutée dans une automobile moderne, par exemple, correspond à des services sophistiqués tels que la conception assistée par ordinateur, la recherche-développement, le financement, la conception et l'application de logiciels, le marketing et la

L'expansion des exportations vers l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est peut constituer l'une des plus importantes sources de création d'emplois au Canada dans les années à venir.

De plus en plus de services sont maintenant incorporés aux produits manufacturés. La distinction qu'on avait l'habitude de faire entre le secteur manufacturier et le secteur des services est aujourd'hui moins importante qu'elle n'a pu l'être.

distribution. Bon nombre de ces activités sont maintenant confiées à des spécialistes de l'extérieur et ne figurent plus dans les statistiques d'emploi des firmes manufacturières. Les matières premières et les opérations de montage représentent une proportion de plus en plus faible de la valeur totale des produits manufacturés. Pour toutes ces raisons, la distinction qu'on avait l'habitude de faire entre le secteur manufacturier et le secteur des services est aujourd'hui moins importante qu'elle n'a pu l'être.

Des nouveaux emplois

Le secteur des services, de son côté, s'est senti de la révolution de l'information. Un grand nombre d'emplois traditionnels – notamment les fonctions de cadres moyens et d'autres emplois administratifs dans les grandes organisations – ont perdu leur raison d'être tandis qu'une foule d'activités nouvelles et plus décentralisées, qui vont du télémarketing aux logiciels, sont en pleine expansion. Ces emplois ne sont bien souvent pas de haute spécialisation et ne nécessitent que des connaissances modestes.

On peut s'attendre à ce que les technologies de l'information alimentent à long terme la croissance de la productivité dans le secteur des services, tout comme la mécanisation et l'automatisation l'ont déjà fait dans le secteur des biens. Étant donné que le secteur des services représente environ les deux tiers de la production économique et près des trois quarts de l'emploi, un accroissement de son efficacité est indispensable à une amélioration sensible de la productivité dans l'ensemble de l'économie.

Nul ne peut dire avec certitude dans quel secteur de nombreux *nouveaux* emplois seront créés dans le domaine des services, pas plus qu'on aurait pu prévoir il y a un siècle que les ruraux qui quittaient la terre finiraient par trouver un emploi à la ville et à l'usine ou, plus récemment, que les emplois du secteur secondaire passeraient aux industries de service comme la finance, les soins de santé, l'enseignement ou l'industrie du divertissement. L'image parfois donnée du secteur des services – celle d'un ghetto sans issue où les salaires sont faibles – est loin de correspondre à la réalité. Ce qu'on peut affirmer, c'est qu'un faible niveau de qualification ne permet généralement d'obtenir qu'une faible rémunération. Cependant, cette règle vaut pour tous les secteurs de la nouvelle économie mondiale, et non uniquement pour les services.

Nul ne peut dire avec certitude dans quel secteur de nombreux *nouveaux* emplois seront créés dans le domaine des services pas plus qu'on aurait pu prévoir il y a un siècle que les ruraux qui quittaient la terre finiraient par trouver un emploi à la ville et à l'usine.

La mondialisation et l'apparition d'énormes marchés nouveaux dans les régions en développement laissent à supposer que l'on peut s'attendre à des transformations rapides et continues dans les secteurs de l'économie exposés à la concurrence internationale. Un grand nombre d'emplois seront engendrés dans les entreprises qui réussiront à s'adapter à cette concurrence. Chose encore plus notable peut-être, des domaines d'emploi entièrement nouveaux feront leur apparition sous l'effet de l'application des technologies de l'information à pratiquement toute activité humaine. Leur application à l'enseignement, au commerce de détail, aux soins de santé, au divertissement et à d'innombrables domaines spécialisés exigera des millions de cerveaux et de mains pour voir le jour et se maintenir. En fait, les grands employeurs nouveaux de demain seront presque certainement ceux des domaines que l'on envisage à peine aujourd'hui. La seule certitude, c'est que l'avenir reste imprévisible. Qui aurait bien pu imaginer par exemple, au milieu des années 40, l'importance que prendrait l'industrie des services financiers ou encore les industries auxquelles ont donné naissance l'avion à réaction, la télévision et l'ordinateur? Notre capacité de prédire est très limitée; il est donc important de pouvoir s'adapter.

Les transformations profondes de l'espace économique que représentent la mondialisation, l'émergence de nouveaux marchés et la révolution de l'information ont un certain nombre de répercussions stratégiques précises pour le Canada. Elles permettent de définir de nouveaux domaines d'avenir, ainsi que les secteurs dans lesquels le Canada devra combler ses lacunes. La rapide évaluation qui suit fait ressortir quelques-uns des facteurs qui devront être pris en compte dans une nouvelle stratégie économique.

Attirer les investissements

Étant donné que les capitaux et les compétences sont de plus en plus mobiles, le Canada et les autres pays possédant un petit marché intérieur seront tenus d'offrir un climat propice aux preneurs de risque et aux personnes possédant des compétences en gestion très recherchées dans les entreprises de la «nouvelle économie». Il faut pour cela mettre en place un climat des affaires accueillant, un milieu de vie sain et sûr (ce qui découle en partie de politiques sociales éclairées), une infrastructure de haute qualité (avec notamment des conditions très favorables à la recherche), des grappes

d'industries connexes et de compétences spécialisées, de relations de travail constructives, une politique budgétaire et monétaire prudente, une fiscalité concurrentielle et la stabilité politique.

La situation du Canada en Amérique du Nord est de toute évidence un atout, étant donné le dynamisme de l'économie américaine. Par ailleurs, la plupart des investisseurs étrangers qui ont des visées nord-américaines pensent d'abord aux États-Unis. Le Canada devra donc offrir des conditions plus favorables que les États-Unis aux nouveaux investisseurs dans de nombreux domaines.

Nous souffrons d'une pénurie relative de sociétés transnationales ayant le Canada comme pays d'origine, en particulier hors du secteur des ressources naturelles et du secteur financier. (Si l'on examine des petits pays, la Suède, les Pays-Bas et la Suisse offrent un contraste saisissant avec le Canada.) Même si la plupart des nouveaux emplois directs sont créés par les petites et moyennes entreprises, les grandes sociétés multinationales demeurent la source essentielle de la vigueur financière, du dynamisme commercial et de la recherche-développement dans l'économie mondiale. L'un des principaux défis à relever sera donc le renforcement de la capacité du Canada d'attirer des fonctions centrales telles que le marketing et la recherche-développement, ainsi que des installations détenant des mandats exclusifs de production pour le marché mondial. Cela exigera que le Canada déploie des efforts continus, car tous les pays se livrent une concurrence acharnée pour attirer ces activités stratégiques.

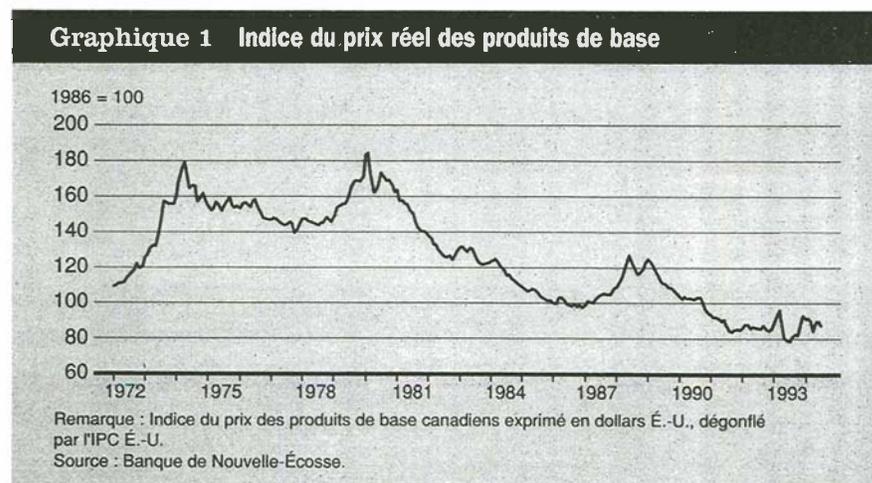
Nouvelles possibilités d'exportation

Les pays en développement de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe orientale doivent effectuer d'énormes investissements en infrastructure, en réseaux publics et en appareil productif. Le marché potentiel se chiffre en centaines de milliards de dollars pour les deux prochaines décennies. Le Canada est particulièrement bien placé pour répondre à bon nombre de ces nouveaux besoins, compte tenu de son expérience dans l'exploitation des transports, des ressources naturelles, le transport de l'énergie, les communications, l'aménagement immobilier, les services financiers, l'ingénierie et les soins de santé, pour ne nommer que ces domaines. Cependant, malgré plusieurs réussites notables – qui démontrent la réalité de ce marché potentiel – les entreprises canadiennes n'ont pas réussi à obtenir leur part des nouveaux débouchés qui apparaissent. Le financement des exportations,

les négociations de gouvernement à gouvernement, et l'élaboration de stratégies de développement à l'égard de secteurs à fort potentiel d'exportation – telle la nouvelle stratégie fédérale visant à rehausser l'industrie de l'environnement – constituent des facteurs essentiels à la réussite, ce qui donne un rôle légitime à la politique fédérale.

Le secteur des ressources naturelles

Les industries canadiennes du secteur des ressources naturelles sont en concurrence avec les producteurs des pays en développement, qui disposent maintenant d'excellentes technologies et jouissent fréquemment, en outre, d'un avantage sur le plan des coûts ou de la réglementation. En fait, les entreprises et les experts-conseils canadiens de ce secteur sont souvent à la pointe des nouveaux travaux d'aménagement dans les pays d'outre-mer. Bien qu'un redressement cyclique des prix se soit amorcé récemment sur le marché mondial des matières premières, la plupart de ces prix suivent à long terme une tendance à la baisse en raison d'une offre accrue au niveau mondial (graphique 1). La concurrence des pays en développement pourrait entraîner une nouvelle baisse des prix à moyen terme et, ainsi, déprimer encore un secteur qui est depuis toujours une source importante d'exportations pour le Canada.



Les producteurs canadiens auront donc à améliorer sans cesse leurs technologies dans le secteur des ressources naturelles et faire preuve d'un plus grand dynamisme dans la diversification de leurs produits et de leur

clientèle. Ce processus a déjà été amorcé par un certain nombre d'entreprises. Rien n'est plus loin de la vérité que la notion que nos producteurs de ressources naturelles oeuvrent dans un secteur à faible teneur de technologie. Le redressement cyclique marqué qu'a affiché la rentabilité de la plupart des producteurs de ressources naturelles leur offre maintenant la possibilité d'effectuer davantage d'investissements en technologie, en recherche-développement et en expansion des marchés nécessaires à la prospérité à long terme de ce secteur vital pour l'économie canadienne.

L'industrie de l'information

Le secteur des services au Canada, qui ne le cède probablement qu'à celui des États-Unis sur le plan de la sophistication, peut s'efforcer de devenir un chef de file mondial dans les applications des technologies de l'information dans des domaines tels la finance, les services publics, le commerce de détail, le divertissement et la conception. Cela stimulerait considérablement la productivité dans plusieurs secteurs essentiels de l'économie, tout en donnant au Canada un «avantage comparatif» sur les marchés extérieurs en matière de systèmes et de savoir-faire. Une politique réglementaire favorable et des investissements publics sélectifs dans les communications et les autres infrastructures du secteur de l'information auraient un effet de levier important sur le plan stratégique.

Le Canada dispose de plusieurs excellents bassins de recherches et d'expertise technique dans les domaines de l'informatique et des communications, ainsi que de nombreuses petites et moyennes entreprises dynamiques qui créent et utilisent des produits et des services de pointe dans le domaine de l'information. Les entreprises de ce type incarnent l'esprit de risque. Beaucoup disparaissent rapidement pour renaître sous d'autres formes, plus aguerries et plus fortes. Ces entreprises sont les germes de l'économie du XXI^e siècle, et le Canada semble offrir un terreau exceptionnellement fertile à cet égard. Le défi consistera à veiller à ce que ces entreprises spécialisées et fondées sur le savoir ainsi que d'autres demeurent au Canada et continuent d'y prospérer lorsqu'elles parviendront à maturité. Étant donné que ces entreprises sont parmi les plus mobiles et les plus susceptibles de se déplacer au gré des nouvelles possibilités qui se présentent à elles, le Canada se doit d'offrir aux entrepreneurs des conditions sans équivalent ailleurs.

Les nombreuses petites et moyennes entreprises dynamiques qui créent et utilisent des produits et des services de pointe dans le domaine de l'information sont les germes de l'économie du XXI^e siècle.

8

croissance économique et de création d'emplois, l'analyse devra s'orienter sur les modifications *structurelles* de l'économie à moyen et long termes. Les fluctuations quotidiennes des marchés, des taux d'intérêt et des statistiques de chômage ne constituent que des symptômes (du reste, souvent trompeurs) des tendances plus fondamentales. Il faut le recul de plusieurs décennies pour discerner les facteurs les plus importants pour l'élaboration

peut que le Canada ait un avenir au moins aussi brillant que son passé.

Graphique 1 : Mesures du niveau de vie

Indice de développement humain des Nations Unies, cinq principaux pays, 1994

Canada	1
Suisse	2
Japon	3
Suède	4
Norvège	5

Remarque : L'indice combine trois éléments : la longévité (mesurée en fonction de la durée de vie), les connaissances (en fonction de l'alphabétisation des adultes et la moyenne de scolarité) et le niveau de vie (mesuré par le PIB réel par habitant).

Revenu par habitant dans les pays du G-7 (É.U.=100)

États-Unis	100
Canada	84
Allemagne	83
Japon	83
France	77
Italie	73
R.-U.	70

Remarque : Les revenus intérieurs sont convertis en monnaie commune aux taux de change correspondant à la parité des pouvoirs d'achat.

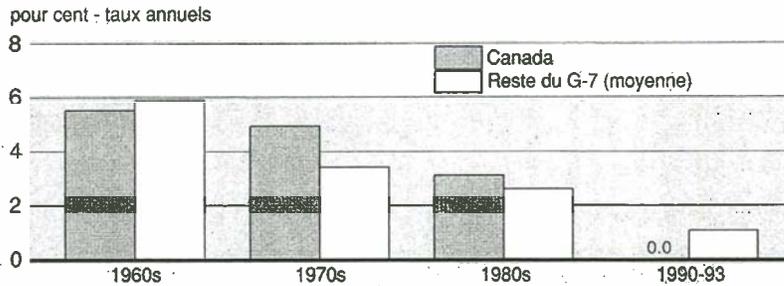
Source : Rapport sur le développement humain des Nations Unies (1994) et OCDE.

d'une politique stratégique. Voici donc un aperçu des principales tendances qui ont caractérisé l'évolution économique au Canada depuis les 40 ou 50 dernières années.

- Avant le milieu des années 70, l'économie canadienne produisait une croissance rapide de l'emploi et des revenus par habitant – dans ce dernier cas, principalement grâce à une amélioration marquée et soutenue de la productivité dans l'ensemble de l'économie.

- L'expansion de la production économique – c'est-à-dire du produit intérieur brut ou PIB réel – a considérablement ralenti après le milieu des années 70, tant au Canada que dans tous les autres pays du G-7 (graphique 3). Au cours des 22 années écoulées de 1953 à 1974, la croissance du PIB canadien a été de 5 pour cent ou plus à 13 reprises, tandis que cela n'a été le cas que pendant trois des 19 années écoulées depuis. Ce ralentissement à long terme reflète une diminution marquée de la croissance moyenne de la productivité, qui s'est amorcée au début des années 70 et a persisté depuis.

Graphique 3 Croissance du PIB réel

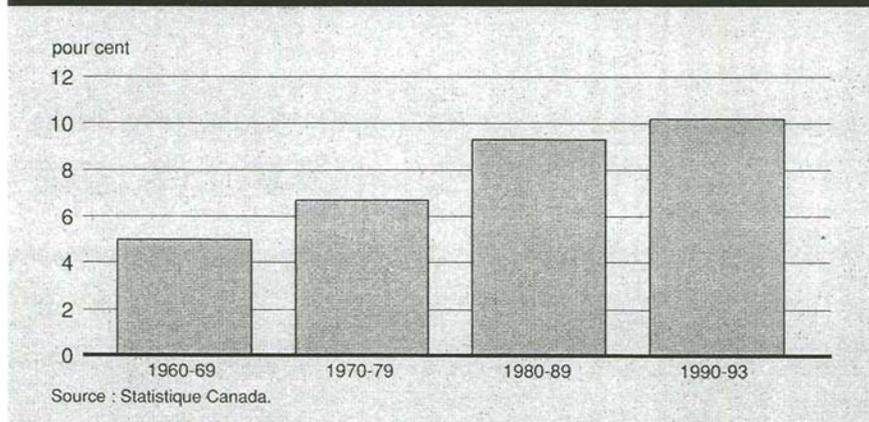


Remarque : Le PIB réel est exprimé en dollars É.-U. constants de 1985, au taux de change correspondant à la parité des pouvoirs d'achat. Les décennies ont été définies en fonction de la disponibilité des données. Le taux de croissance du Canada est un taux composé annuel moyen. Pour le reste du G-7, il s'agit d'une moyenne simple des taux composés dans chaque pays.
Source : Base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE.

Tous les pays industrialisés, dans une mesure variable, ont vu ralentir notablement la croissance de la production et de la productivité depuis le milieu des années 70¹

- Ce ralentissement prononcé a entraîné au Canada, entre autres conséquences, la stagnation du revenu disponible des ménages qui, en moyenne, n'a pas augmenté en termes réels depuis le début des années 80.
- Parallèlement, le taux de chômage moyen a augmenté par paliers, passant d'environ 5 pour cent au cours des années 60 à plus de 9 pour cent depuis le début des années 80 (graphique 4).

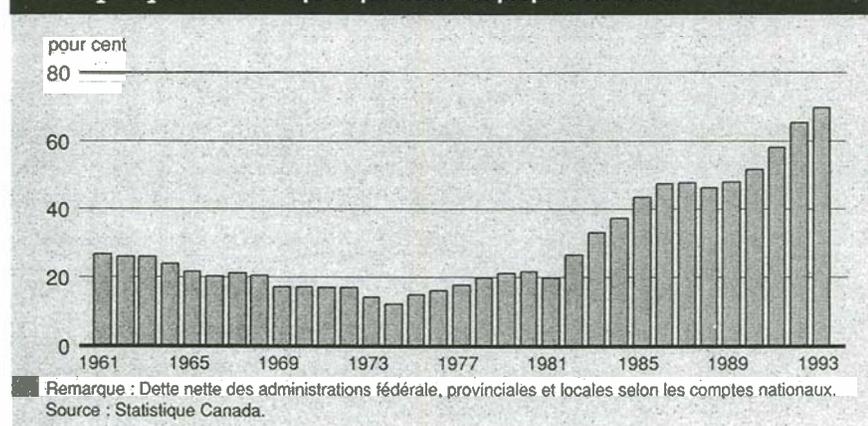
Graphique 4 Taux de chômage moyen



¹ Par exemple, le PIB réel par habitant a progressé à un rythme annuel moyen de 7.3 pour cent au Japon entre 1962 et 1973, mais de 2.6 pour cent seulement au cours des dix années suivantes, de 1973 à 1982. Au cours des mêmes périodes, la croissance par habitant aux États-Unis est passée de 2.6 pour cent à un peu moins de 0.6 pour cent, tandis qu'elle passait de 3.8 pour cent à un peu plus de 0.8 pour cent au Canada.

■ Le dernier excédent budgétaire enregistré globalement (gouvernement fédéral et provinces combinés) remonte à 1974. Les recettes fournies par une économie structurellement plus faible n'ont pas augmenté au même rythme que les dépenses au cours des 20 dernières années, malgré une hausse des taux d'imposition. La dette publique totale – l'accumulation des déficits enregistrés chaque année selon les Comptes nationaux – est donc passée de 18 pour cent du PIB en 1974 à 70 pour cent en 1993 (graphique 5)². Les paiements d'intérêt sur la dette publique fédérale représentent maintenant environ 35 pour cent des recettes fédérales, contre 11 pour cent en 1974, lorsque des déficits chroniques ont commencé à être enregistrés. La croissance composée des frais de service de la dette publique est maintenant l'unique facteur qui fait augmenter le ratio de la dette fédérale au PIB.

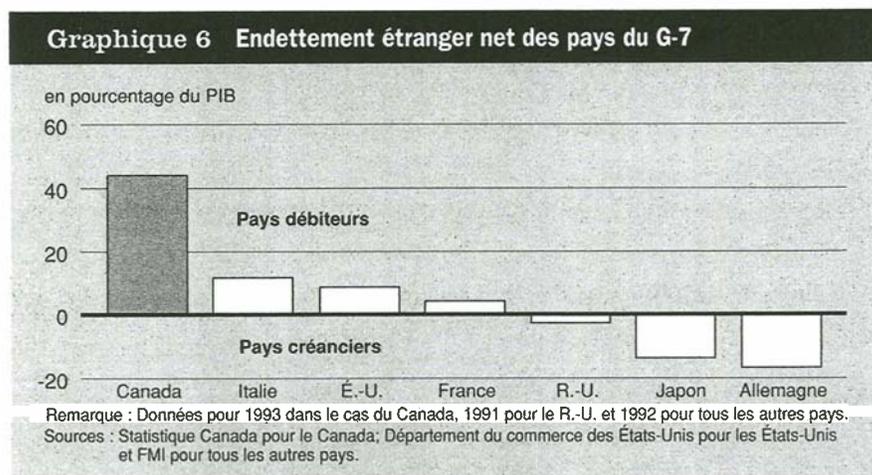
Graphique 5 Dette publique nette en proportion du PIB



Le pays dans son ensemble dépense plus qu'il ne produit, ce qui l'oblige à emprunter la différence à l'étranger. Une bonne partie des emprunts contractés correspond au financement de la *consommation* et non à des investissements productifs qui nous rapporteront plus tard. La persistance

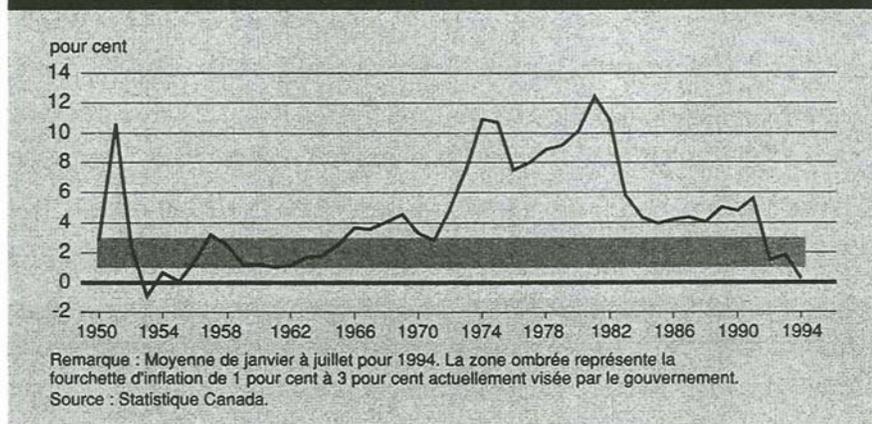
La dette et les déficits du gouvernement sont comptabilisés selon deux systèmes différents – les Comptes nationaux et les Comptes publics. Les Comptes publics sont la méthode familière d'inscrire les déficits. Ils diffèrent des Comptes nationaux du fait, principalement, de l'inclusion dans les Comptes publics du passif éventuel des gouvernements sur les comptes de pension des employés. La comptabilité selon les Comptes nationaux est essentielle aux comparaisons internationales et à l'agrégation des dettes publiques fédérale et provinciales antérieures à 1981. Les deux systèmes produisent des mesures très différentes de la dette et du déficit qui peuvent porter à confusion – par exemple, en 1993, la dette fédérale et provinciale combinée était d'environ 70 pour cent du PIB, selon les Comptes nationaux, comparativement à près de 100 pour cent selon les Comptes publics.

d'importants déficits de la balance des paiements a produit au Canada un gonflement de la dette nette des secteurs public et privé envers l'étranger. (Depuis 1973, le «compte courant» de la balance des paiements du Canada n'a été excédentaire qu'une seule année.) En 1993, la dette extérieure nette du Canada atteignait \$313 milliards, soit 44 pour cent du PIB. Il s'agit de l'endettement relatif envers l'étranger le plus élevé, et de loin, parmi tous les pays du G-7 (graphique 6).



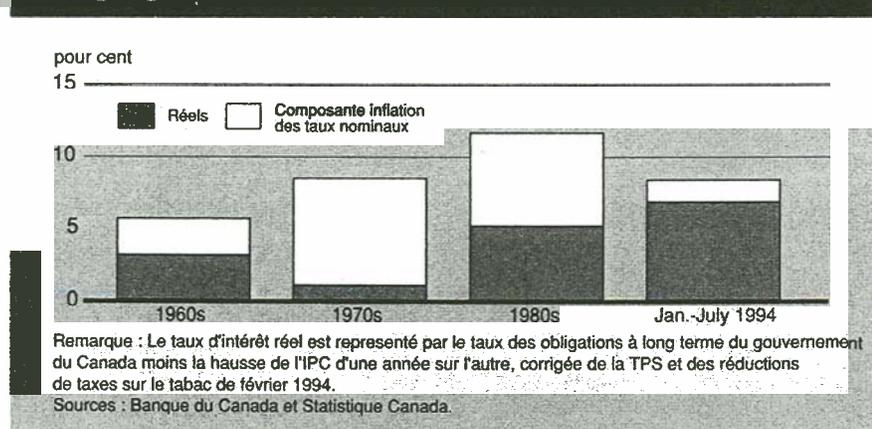
■ L'inflation des prix a affiché une tendance modérée à la hausse pendant les années 60, mais elle s'est accélérée pour atteindre les deux chiffres après le premier choc des prix du pétrole en 1973. Elle a ensuite accéléré à un sommet encore plus élevé, après la deuxième hausse marquée des cours mondiaux du pétrole et avant que les autorités monétaires, au Canada et dans les autres pays importants, ne prennent des mesures énergiques pour enrayer le phénomène (graphique 7). Il en est résulté la récession de 1981-1982, la plus marquée depuis les années 30. Cela a permis de réduire considérablement l'inflation, mais la hausse des prix a repris de la vigueur à la fin des années 80. Cela a provoqué des mesures préventives de la Banque du Canada, en partie dues à une politique budgétaire qui n'était pas assez rigoureuse. La contraction monétaire qui a suivi a amplifié la récession de 1991. Cependant, maintenant que le Canada a procédé à une difficile transition pour obtenir le plus faible taux d'inflation (avec le Japon) dans le G-7, il faut maintenir la discipline des prix pour profiter des avantages de cette situation durement acquise.

Graphique 7 Taux d'inflation : indice des prix à la consommation



■ Les taux d'intérêt au Canada n'ont pas diminué dans la même mesure que l'inflation. En conséquence, le loyer «réel» de l'argent – c'est-à-dire le taux d'intérêt affiché moins le taux d'inflation – est demeuré élevé. Cela est particulièrement évident lorsque l'on compare les taux d'intérêt réels moyens à ceux qui avaient cours pendant les années 60 et 70 (graphique 8) ou aux taux actuellement observés aux États-Unis malgré une inflation plus rapide dans ce pays. Le niveau général des taux d'intérêt dans le monde est déterminé par l'interaction complexe, sur les marchés financiers, de divers facteurs allant d'une demande accrue de capitaux d'investissement en Asie et en Amérique latine aux craintes que suscite une nouvelle flambée d'inflation aux États-Unis. À ces facteurs globaux s'ajoutent des préoccupations propres au Canada, en particulier : i) le fardeau croissant qu'impose la dette du secteur public et ii) l'augmentation de la dette extérieure du Canada et

Graphique 8 Taux d'intérêt nominaux et réels au Canada



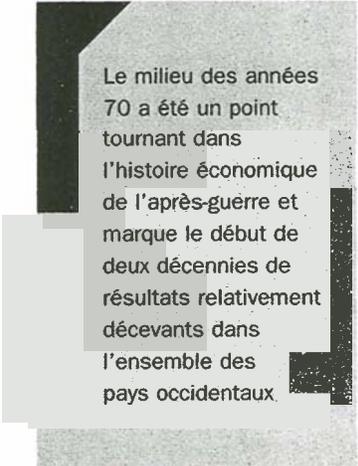
le risque appréhendé d'une nouvelle baisse du dollar canadien en raison du déficit chronique de la balance des paiements³. Ces préoccupations fondamentales ont été amplifiées par les incertitudes politiques entourant l'avenir du Québec.

Les taux d'intérêt réels élevés, s'ils se maintenaient, freineraient sérieusement la croissance économique future. Une priorité fondamentale consiste donc pour le gouvernement, dans le cadre de sa stratégie de croissance et d'emploi, à s'attaquer aux facteurs qui empêchent les taux d'intérêt canadiens de descendre au niveau que justifierait notre volonté de maintenir un faible taux d'inflation. Plus précisément, cela exige une discipline budgétaire *soutenue*, qui commence par l'engagement annoncé par le gouvernement de réduire le déficit à 3.0 pour cent ou moins du PIB d'ici 1996-97. Il s'agit là d'un objectif *provisoire*. L'objectif ultime est d'équilibrer le budget et réduire sensiblement la dette fédérale en proportion du PIB.

Quelques conclusions

Lorsqu'on fait le bilan des quelque 40 dernières années, la caractéristique la plus frappante est la détérioration à long terme des résultats économiques globaux depuis le milieu des années 70⁴. Cette période a été un point tournant dans l'histoire économique de l'après-guerre et marque le début de deux décennies de résultats relativement décevants dans l'ensemble des pays occidentaux – avec généralement une faible croissance de la productivité, une stagnation des revenus réels et une hausse des taux de chômage. Au Canada, le ralentissement de la productivité n'a pas été compensé dans une mesure suffisante par une diminution de la consommation publique et privée, ce qui a entraîné une très forte augmentation de la dette contractée tant à l'étranger que sur les marchés intérieurs.

Même si une bonne partie de l'évolution observée au Canada a également touché la plupart des autres pays industrialisés à des degrés divers, les tendances économiques des deux dernières décennies – en particulier la



Le milieu des années 70 a été un point tournant dans l'histoire économique de l'après-guerre et marque le début de deux décennies de résultats relativement décevants dans l'ensemble des pays occidentaux.

³ Les prêteurs étrangers exigent des taux d'intérêt plus élevés pour compenser le risque qu'ils soient remboursés en devises déprimées.

⁴ La rubrique consacrée aux revenus, dans la suite du document, évoque les causes possibles de ce ralentissement marqué.

hausse du taux de chômage, la stagnation des revenus, le gonflement de la dette publique et le niveau élevé des taux d'intérêt réels – sont tout à fait incompatibles avec les aspirations et le bien-être des Canadiens.

La productivité

Le cœur du problème économique est constitué par le fait que la *productivité* a cessé d'augmenter aux rythmes qui avaient été observés entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le milieu des années 70.

La productivité, au sens où nous l'entendons ici, mesure l'efficacité avec laquelle les ressources humaines, financières et matérielles ainsi que les idées sont combinées dans l'économie. Nous devrions donc concevoir la croissance de la productivité comme une façon «plus intelligente de travailler» – plutôt que comme une simple augmentation quantitative de la production de biens et de services par un allongement de la durée du travail, l'installation d'un plus grand nombre de machines ou la consommation d'une plus grande quantité d'énergie et de matières premières.

Pour désigner cette conception globale de la productivité, on parle de productivité totale des facteurs (PTF), pour la distinguer des formes plus étroites que constituent, par exemple, la productivité du travail ou la productivité du capital. Les estimations chiffrées de la PTF visent à déterminer la croissance de la production nationale qui n'est pas attribuable à une augmentation de la quantité de travail ou de capital entrant dans la production. La PTF englobe, par conséquent, les retombées économiques positives du progrès technique, du perfectionnement des méthodes d'organisation et de gestion et de la foule d'améliorations apportées chaque jour par des millions de travailleurs dans l'exécution de leurs tâches.

C'est la croissance de cette productivité au sens large – faire davantage avec des ressources moindres – qui détermine essentiellement l'évolution du niveau de vie global d'une nation. L'accroissement de la productivité est ce qui permet aux revenus moyens des Canadiens de s'améliorer en termes réels. À condition que tous et toutes aient accès dans des conditions égales aux possibilités qui se présentent, l'accroissement de la productivité nationale offre à tous les Canadiens la possibilité d'améliorer leur sort. Sans croissance de la productivité, l'économie stagne.

La croissance de cette productivité – faire davantage avec des ressources moindres – détermine essentiellement l'évolution du niveau de vie global d'une nation. À condition que tous et toutes aient accès dans des conditions égales aux possibilités qui se présentent, l'accroissement de la productivité nationale offre à tous les Canadiens la possibilité d'améliorer leur sort.

La croissance de la productivité est le fondement du progrès économique, ce qui en fait l'objet essentiel de la politique économique. Une économie plus productive constitue le seul moyen fiable d'assurer des emplois plus abondants et meilleurs aux Canadiennes et aux Canadiens.

La mise en place d'une économie de ce type est principalement l'affaire des entreprises, du milieu syndical et des Canadiens, avec l'appui des gouvernements et des institutions publiques. Il s'agit d'une responsabilité partagée, qui découle de possibilités et de défis communs à tous.

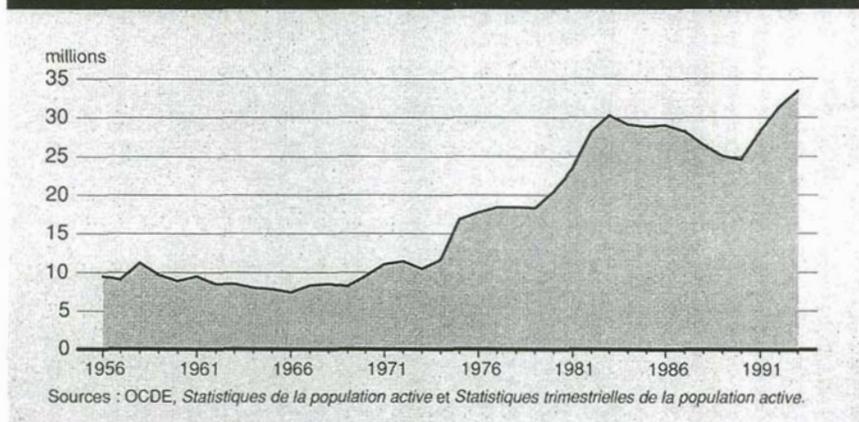
La suite du présent document est consacrée à une analyse plus approfondie des processus de création d'emplois et de croissance des revenus, ainsi qu'à une définition, à la lumière de cette analyse, des principes de la politique économique qui soutiendront la croissance de la productivité, et dont le gouvernement fédéral s'inspirera pour promouvoir une augmentation et une amélioration des emplois pour les Canadiens.

3

L'emploi

Le chômage fait sentir sa présence menaçante dans tous les pays industrialisés. Dans la zone de l'OCDE¹, on compte près de 35 millions de chômeurs, chiffre qui s'oriente à la hausse depuis le début des années 70 (graphique 9). L'incapacité de créer un nombre suffisant d'emplois bien rémunérés constitue un problème prioritaire dans la plupart des sociétés avancées, et ce, à juste titre si l'on songe aux énormes coûts économiques et sociaux du chômage.

Graphique 9 Nombre total de chômeurs dans les pays de l'OCDE



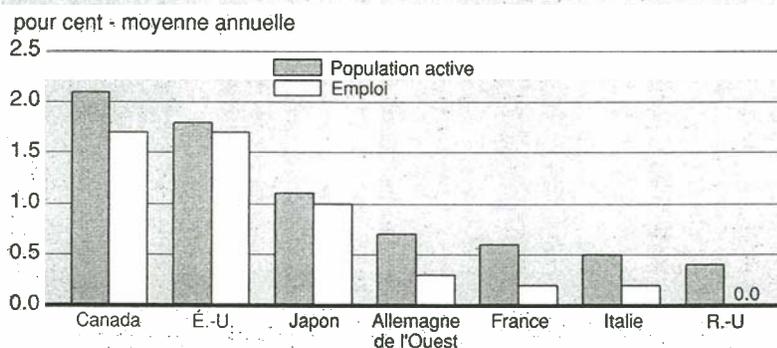
¹ L'Organisation de coopération et de développement économiques, dont font partie les pays les plus développés au monde.

Chaque réduction d'un point du taux de chômage permettrait à 140,000 Canadiennes et Canadiens *de plus* de devenir économiquement productifs. Cela contribuerait à la confiance dans l'avenir, dont dépendent l'investissement et la croissance. Cependant, le coût le plus important du chômage se prête difficilement à la mesure : il s'agit du désespoir dans lequel sont plongés les chômeurs et leurs familles, de la dégradation de la vie conjugale et de la détérioration de la santé, de la perte de qualifications professionnelles et du risque de devenir à jamais dépendants des programmes d'aide sociale.

Pour toutes ces raisons, la grande priorité nationale doit être de redonner un emploi aux Canadiennes et aux Canadiens désireux de travailler. Cependant, pour concevoir une stratégie réaliste à cet effet, il faut commencer par bien comprendre le processus de création d'emplois et les raisons qui expliquent la persistance du chômage.

D'après les normes internationales, le Canada a obtenu un excellent taux de création d'emplois – de pair avec les États-Unis – le plus élevé en moyenne parmi tous les pays du G-7 au cours des 20 dernières années (graphique 10). Cependant, la croissance de notre population active a été encore plus rapide, ce qui a entraîné une hausse du taux de chômage moyen². Le taux exceptionnellement élevé de croissance de la population active au Canada est attribuable : (i) à des facteurs démographiques –

Graphique 10 Croissance de la population active et de l'emploi dans les pays du G-7, 1974-1993



Source : *Perspectives économiques* de l'OCDE.

² La population active se définit généralement comme l'ensemble des personnes de 15 ans et plus qui ont un emploi ou déclarent être à la recherche d'un travail. Le taux de chômage est le rapport entre les personnes actives qui sont sans emploi et la population active totale. Le taux d'emploi est le rapport entre les personnes détenant un emploi et l'ensemble des personnes de 15 ans et plus.

principalement le nombre inusité des «baby-boomers» dans notre pays et, plus récemment, une forte immigration – et (ii) à la forte croissance du taux de participation des femmes au marché du travail, sous l'effet à la fois de changements de mentalité et des contraintes économiques.

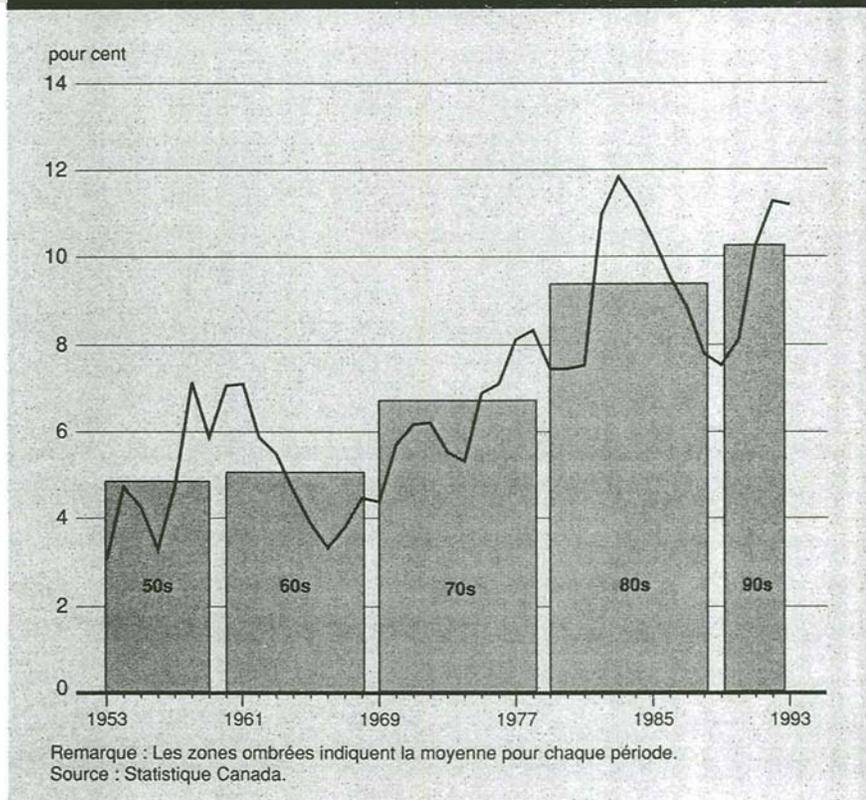
La création d'emploi n'a pas été à la hauteur de la croissance de la population active, mais suffisamment de nouveaux emplois ont été créés pour augmenter la *proportion* de la population (de 15 ans et plus) occupant un emploi. À la faveur d'une augmentation du nombre de familles à deux revenus et des travailleurs à temps partiel, le ratio emploi-population s'est orienté à la hausse (tout en suivant un profil cyclique marqué) pour passer d'environ 55 pour cent à la fin des années 60 à un sommet de 62 pour cent juste avant la dernière récession. Cette tendance a contribué à la croissance de la production, puisqu'une proportion plus importante de la population a participé à l'économie officielle, dont les résultats sont reflétés par les statistiques de production. Cela n'apporte toutefois pas un grand réconfort à ceux et celles qui cherchent du travail mais n'en trouvent pas.

L'augmentation et la baisse du taux de chômage selon les phases du cycle des affaires constituent une réalité inévitable de la vie économique. Au début de l'après-guerre, les mises à pied qui accompagnaient les récessions étaient généralement de courte durée. Pendant les années 50 et 60, le taux de chômage s'est situé à un peu moins de 5 pour cent en moyenne. On considérait que ce taux correspondait approximativement au «plein-emploi», puisqu'il représentait la proportion incompressible de travailleurs qui se trouvaient temporairement entre deux emplois.

Au début des années 70 cependant, cet équilibre a complètement changé. Les phases de reprise cyclique qui faisaient suite aux récessions n'avaient pas tendance à ramener le taux de chômage au niveau observé avant la récession (graphique 11). Il apparaît clairement maintenant, avec le recul de trois décennies, que ce qu'on pourrait appeler le taux de chômage «fondamental» s'est lui-même orienté à la hausse³. Cela signifie qu'une proportion *croissante* de la population active n'est pas ré-absorbée au cours de la reprise du cycle économique.

³ Sur le plan technique, ce que nous appelons ici le taux de chômage «fondamental» est le taux de chômage qu'on ne peut faire diminuer sans provoquer une accélération de l'inflation. Si l'on essaie de faire baisser le chômage en deçà du taux fondamental p. ex. en suivant une politique de forte stimulation de l'économie, la production réelle ou les emplois supplémentaires générés par l'économie sont faibles ou inexistant, sauf de manière très passagère. En fait, l'économie fait du «sur place» en créant une escalade des prix et des salaires qui ne peut être soutenue à long terme. Les économistes parlent à ce sujet de taux de chômage fondamental ou de taux de chômage non accélérationniste (TCNA).

Graphique 11 Taux de chômage



Même si l'on ne peut déterminer avec précision le taux de chômage fondamental, il est incontestable qu'il a nettement augmenté. Un premier indicateur de ce phénomène a été la hausse de l'inflation pendant les années 70, bien que le chômage ait lui aussi augmenté à 7 pour cent et plus. Par le passé, il fallait que le taux de chômage descende beaucoup plus pour déclencher une accélération de l'inflation. La combinaison sans précédent d'une hausse du chômage et de l'inflation a été baptisée «stagflation» à l'époque. Plus récemment, l'inflation a commencé à s'orienter à la hausse en 1985, alors que le taux de chômage pouvait s'élever jusqu'à 10 pour cent.

D'après la plupart des estimations, le taux de chômage fondamental est actuellement d'au moins 8 pour cent au Canada⁴. Ce taux fondamental excessivement élevé entraîne des coûts énormes. Le fait que le taux de chômage fondamental soit actuellement voisin des 8 pour cent signifie que le «plein-emploi» relatif est atteint avec un taux de chômage supérieur d'environ trois points à celui qui était enregistré dans les années 60. Si l'on

⁴ Voir par exemple Rose, D.E., Le TCNA au Canada : Les concepts, les déterminants et les estimations, rapport technique n° 50 de la Banque du Canada.

rapporte ce chiffre à la population active d'aujourd'hui, cela signifie que le nombre des Canadiens et Canadiennes qui restent sans emploi, même au voisinage du sommet d'un cycle économique, a augmenté de plus de 400,000.

Les facteurs qui ont entraîné une augmentation graduelle du taux de chômage fondamental au Canada au cours des 30 dernières années se trouvent donc à la racine du problème de chômage structurel et doivent être combattus. Quatre facteurs – une mésadaptation croissante des compétences des travailleurs aux exigences du marché du travail, les effets désincitatifs exercés par les divers programmes de soutien du revenu ainsi que certains règlements régissant le marché du travail, l'alourdissement des charges sociales et la gravité exceptionnelle des deux dernières récessions – semblent avoir joué le rôle le plus important. Il est impossible d'estimer avec une précision quelconque l'importance relative de chacun de ces facteurs. En fait, plusieurs d'entre eux agissent en interaction.

Mésadaptation professionnelle : tous les pays industrialisés sont aux prises avec les transformations fondamentales qu'implique le passage à une économie davantage fondée sur le savoir, ceux et celles qui n'ont pas l'instruction, les nouvelles compétences spécialisées ni la souplesse d'adaptation voulues étant de plus en plus marginalisés ou carrément exclus du marché du travail. Le problème est particulièrement aigu pour les travailleurs d'un certain âge dans les secteurs en perte de vitesse et pour les jeunes qui ne suivent aucune formation après le secondaire. Comme ces groupes semblent incapables d'adapter leurs compétences professionnelles aux transformations rapides qui caractérisent le marché de l'emploi, le taux de chômage fondamental a augmenté.

Désincitations : les programmes de sécurité du revenu – dont l'assurance-chômage, l'indemnisation des accidents du travail et diverses formes d'assistance sociale – jouent un rôle essentiel dans le maintien de l'équité au Canada. Ils contribuent également, tout particulièrement dans le cas de l'assurance-chômage, à maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires pendant les récessions économiques. Ces programmes, institués à une époque où le chômage avait un caractère largement cyclique, présentent des caractéristiques – on le comprend maintenant – qui peuvent faire obstacle à la recherche active d'un emploi. Les effets désincitatifs exercés sur les travailleurs sont particulièrement pervers lorsque les règles exigent que les prestations de soutien du revenu soient diminuées de façon presque intégrale du revenu gagné par les bénéficiaires.

À ces désincitations sont venus s'ajouter un nombre croissant de règlements (en grande partie provinciaux) régissant le marché du travail, qui visaient à améliorer la sécurité d'emploi, et augmentés d'un nombre de décisions de jurisprudence qui ont renforcé la protection contre les congédiements arbitraires. Si les principes qui sous-tendent ces développements sont valables et importants, leur effet global a été de rendre bon nombre d'employeurs plus réticents à prendre le risque d'embaucher un nouvel employé. Au contraire, on fait un appel croissant aux heures supplémentaires et à d'autres moyens d'économiser sur la main-d'oeuvre.

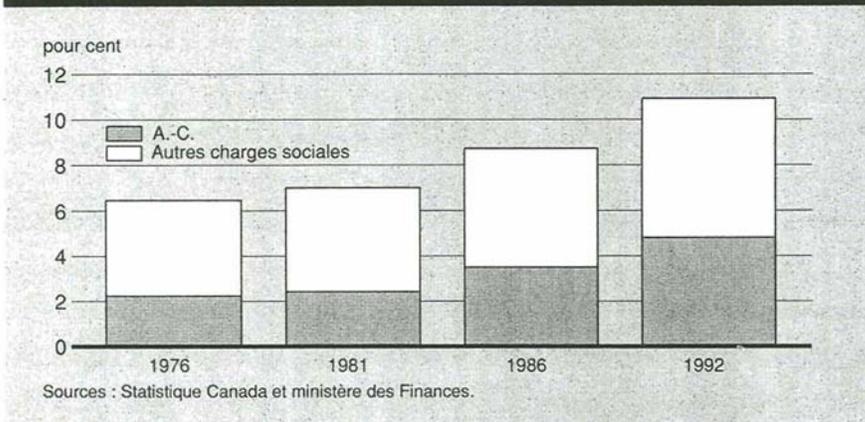
Alourdissement des charges sociales⁵ : l'ensemble des charges sociales n'a cessé d'augmenter au Canada par rapport au salaire moyen (graphique 12). L'imposition d'une charge sociale – dont le financement est habituellement partagé entre l'employeur et l'employé – a pour effet d'accroître les dépenses salariales effectives de l'employeur et de réduire la rémunération nette de l'employé. Les charges sociales introduisent donc un écart entre les deux. Cela rend plus difficile la conclusion d'une entente salariale entre les deux parties et, par conséquent, fait monter le chômage par rapport à une situation caractérisée par l'absence de charges sociales, ou par des charges moins élevées⁶.

Gravité des récessions récentes : les deux dernières récessions, qui se sont amorcées en 1981 et en 1990 respectivement, ont été exceptionnellement marquées au Canada, si l'on considère aussi bien leur intensité que le temps qu'il a ensuite fallu à l'emploi pour se redresser. Cela signifie que les périodes de chômage liées à ces récessions ont eu tendance à être plus longues que par le passé. Quand le chômage se prolonge, on assiste souvent à une diminution sensible des qualifications professionnelles et à une perte de confiance, ce qui contribue à réduire les chances de se retrouver

⁵ Les principaux exemples de charges sociales sont au Canada les cotisations versées au titre de l'assurance-chômage, de l'indemnisation des accidents du travail et du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

⁶ L'effet initial d'une augmentation des charges sociales est d'accroître les coûts de main-d'oeuvre totaux de l'employeur, habituellement sans avantage compensatoire. Cela rend l'employeur plus réticent à embaucher et fait monter le taux de chômage, toutes choses égales par ailleurs. Les études indiquent qu'à long terme, à condition que les charges sociales ne changent pas, les salaires finiront par s'ajuster, de sorte que l'effet ultime des charges sociales sera ressenti en majeure partie par les employés. Par conséquent, des charges sociales constantes ont un effet qui diminue avec le temps sur la réticence de l'employeur à embaucher de nouveaux travailleurs. Si, par contre, les charges sociales augmentent fréquemment, l'effet négatif produit sur l'embauche est continuellement renforcé.

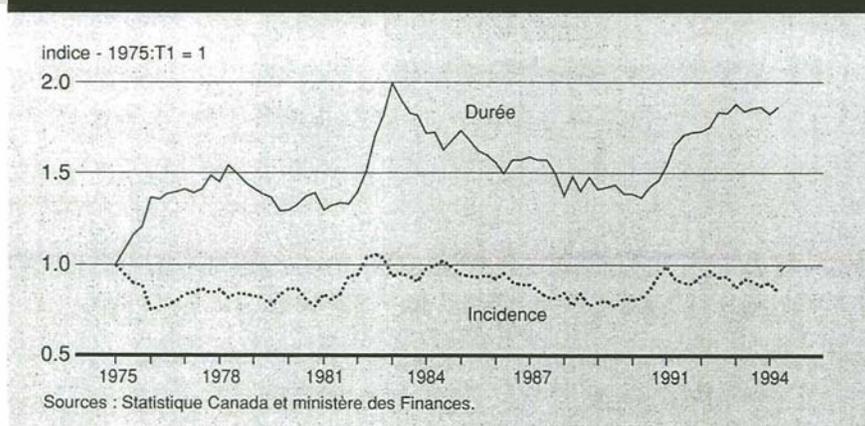
Graphique 12 Charges sociales au Canada en proportion de la rémunération du travail



un emploi lorsque la reprise se produit. Par conséquent, des récessions marquées et prolongées pourraient être à l'origine d'une partie de l'augmentation du taux de chômage fondamental.

Ces quatre facteurs considérés dans leur ensemble ont entraîné la fréquence du chômage à long terme au Canada à augmenter sensiblement. Plus de 13 pour cent des personnes qui n'avaient pas d'emploi en 1993, soit environ 200,000 Canadiennes et Canadiens, étaient au chômage depuis plus d'un an. Cette proportion de chômeurs de longue durée est croissante depuis plusieurs années. En fait, la montée du taux de chômage depuis le milieu des années 70 s'explique par une hausse tendancielle de la durée moyenne du chômage (graphique 13). Chose importante, il s'est produit une polarisation croissante assortie de proportions croissantes de durées très courtes et très longues du chômage. En fait, le risque qu'une

Graphique 13 Durée et incidence du chômage



personne perde son emploi à un moment donné de l'année – ce qu'on appelle «l'incidence» du chômage – est cependant demeurée à peu près constante en moyenne, augmentant et diminuant parallèlement avec le rythme du cycle des entreprises.

Le problème tient donc essentiellement au fait qu'une proportion en hausse de personnes qui perdent leur emploi restent sans travail très longtemps. Il est donc extrêmement important d'aider les chômeurs à retrouver du travail le plus vite possible.

Le problème tient donc essentiellement au fait qu'une proportion en hausse de personnes qui perdent leur emploi restent sans travail très longtemps. Une tendance analogue a été observée dans pratiquement toutes les sociétés industrialisées. Les chômeurs de longue durée ont de la difficulté à se faire ré-employer et risquent de devenir aliénés et de ne plus croire à la justice ni aux valeurs fondamentales de la société. Il est donc extrêmement important d'aider les chômeurs à retrouver du travail le plus vite possible.

Certains font valoir qu'il n'y a guère de raison d'encourager les personnes au chômage à chercher activement du travail, car il n'y a pas suffisamment d'emplois disponibles. S'il est vrai que la demande globale a été insuffisante dans l'économie canadienne depuis le début de la récession en 1990, il importe de reconnaître que, même dans un marché du travail qui traverse le creux du cycle économique, on observe toujours un «roulement» extrêmement élevé. En moyenne, plus de 20 pour cent des travailleurs canadiens (environ 2.5 millions) quittent leur emploi chaque année en démissionnant ou en étant mis à pied de façon permanente, tandis qu'une proportion légèrement supérieure obtient habituellement un emploi. Cela signifie que le roulement de la population active nationale se fait de façon continue, bien que pas dans des localités particulières. Ainsi, même s'il y aura inévitablement des personnes qui, malgré la meilleure intention, ne se trouveront pas un travail, ceux ou celles qui sont suffisamment souples ont une meilleure chance de se décrocher un emploi grâce au roulement continu observé sur le marché du travail, même lorsque l'activité économique est faible.

Même si un taux normalement élevé de roulement, combiné à la recherche active d'un travail, peut contribuer à raccourcir la durée du chômage au niveau individuel – ce qui est une bonne chose en soi – cela ne résoud certainement pas le problème du chômage. Pour remettre au travail un nombre suffisant de personnes de manière régulière, il faut accroître le nombre de nouveaux emplois. Une saine croissance de l'emploi a en fait été observée depuis un certain temps dans certains secteurs de l'économie (encadré n° 1). Les nouveaux emplois ont été relativement

Encadré n° 1 : Principales modifications structurelles du marché de l'emploi depuis le milieu des années 70

Caractéristique	Part en croissance	Part en décroissance
Secteur d'activité	Services en général, en particulier les services aux dirigeants d'entreprise, la santé, les communications et les finances.	Agriculture et fabrication, en partie parce que la part de ces secteurs dans la production globale diminue, mais surtout parce qu'ils ont connu une croissance rapide de la productivité.
Salaires	Secteurs où les rémunérations sont généralement plus faibles. En particulier, le salaire moyen des nouveaux employés dans les secteurs en croissance relativement rapide est inférieur à celui des travailleurs qui perdent leur emploi dans les industries à faible croissance.	Industries où les rémunérations sont en moyenne plus élevées, généralement dans le secteur des biens à forte intensité capitaliste.
Âge et sexe	Femmes dans la force de l'âge (25 à 54 ans), qui représentaient 80 pour cent de la croissance totale de l'emploi entre 1975 et 1989.	Jeunes et hommes, en particulier les hommes de plus de 45 ans.
Taille de l'entreprise	Très petites entreprises. Environ 80 pour cent de la croissance cumulative nette de l'emploi de 1978 à 1990 était le fait d'entreprises employant moins de 50 personnes.	Très grandes entreprises. Le nombre d'emplois dans les entreprises comptant plus de 500 travailleurs a légèrement diminué entre 1978 et 1992.
Niveau technologique	Industries utilisant des techniques de pointe. Entre 1975 et 1993, l'emploi a progressé presque trois fois plus vite dans ces industries que dans celles qui utilisent les «basses technologies».	Industries qui utilisent surtout les basses technologies.
Activité professionnelle	Fonctions de gestion et de direction et professions libérales. Ces activités représentaient près des trois quarts de la croissance totale de l'emploi entre 1975 et 1993.	Métiers manuels. (La part des emplois de bureau n'exigeant pas de hautes qualifications est restée à peu près constante.)
Niveau d'instruction	Diplômés universitaires.	Travailleurs ayant fait uniquement des études primaires.
Forme d'emploi	Emploi indépendant et emploi à temps partiel, deux formes beaucoup plus répandues dans les industries de service en croissance rapide.	Emploi à temps plein, en particulier dans les entreprises relativement importantes. Environ 30 pour cent des emplois au Canada sortent maintenant du moule traditionnel de l'emploi à temps plein.
Ancienneté et syndicalisation	Industries où le roulement est plus élevé et la syndicalisation plus faible.	Industries où l'ancienneté et la syndicalisation sont supérieures à la moyenne.

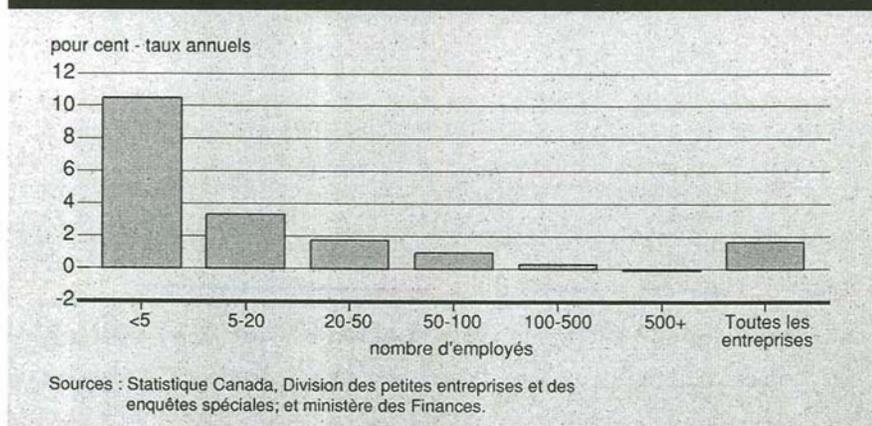
abondants : a) pour les personnes les plus qualifiées, en particulier celles qui exercent une profession libérale ou occupent un poste de direction dans le secteur des services, b) dans les entreprises qui utilisent des technologies relativement avancées et c) dans les plus petites entreprises, c'est-à-dire celles qui emploient moins de 50 personnes.

Pour la plupart des gens qui ont la chance de posséder des qualifications et une scolarité suffisantes, la recherche d'un emploi devrait se révéler fructueuse, encore que de nos jours bien des jeunes diplômés aient souvent du mal à décrocher un premier emploi dans le domaine de leur choix. Il est également vrai que beaucoup d'emplois nouvellement créés s'accompagnent d'une rémunération plus faible que cela était généralement le cas autrefois. (L'évolution des revenus fera l'objet de la section suivante.)

Les chômeurs de longue durée sont de plus en plus des personnes qui ne possèdent pas les aptitudes requises et n'ont pas une souplesse suffisante pour acquérir de nouvelles compétences – ou n'ont pas l'occasion de le faire. La reprise observée au Canada depuis la fin de la dernière récession n'a pas été «une reprise sans emploi», par exemple, pour la plupart de ceux et celles qui ont un bon niveau de scolarité. Bien que entre 1990 et 1993, les pertes nettes d'emploi au Canada se soient élevées à 190,000, les personnes dont le niveau de scolarité dépassait le secondaire ont enregistré des gains nets d'emploi de 450,000. Pour ceux qui n'avaient qu'une formation de niveau secondaire ou un niveau de scolarité moindre, en revanche, les pertes nettes ont été de 640,000 emplois.

Sous un autre angle, la majeure partie des créations nettes d'emploi au Canada sont le fait des plus petites entreprises, qui sont lancées de plus en plus souvent par des femmes. Les entreprises comptant moins de 50 employés – qui représentaient le tiers du nombre total d'emplois en 1992 – étaient à l'origine de la quasi-totalité de la croissance nette de l'emploi au Canada entre 1978 et 1992 (graphique 14).

Graphique 14 Croissance de l'emploi selon la taille des entreprises, 1978 à 1992



Il ne faudrait pas déduire de ces statistiques que seules les petites entreprises comptent en matière de création d'emploi. Ces entreprises dépendent d'une demande qui trouve son origine ailleurs dans l'économie, notamment dans les achats des entreprises plus importantes et l'octroi de franchises par ces dernières. Il existe en fait une «écologie» commerciale dans laquelle chaque type d'entreprise a son rôle à jouer et qui se caractérise essentiellement par l'interdépendance et l'occupation des créneaux disponibles.

Cette analyse générale du chômage et de la création d'emplois a un certain nombre de conséquences pour les décideurs publics, dont :

- des moyens plus efficaces d'améliorer les compétences professionnelles, et donc les perspectives d'emploi, des personnes les plus menacées par le chômage de longue durée;
- la restructuration des programmes de soutien du revenu afin d'en réduire l'effet désincitatif sur la recherche d'un travail et de veiller à ce que les employeurs ne soient pas implicitement encouragés à maintenir des structures d'emploi instables;
- des mesures de soutien du revenu qui soient ciblées en faveur des personnes les plus vulnérables et les plus nécessiteuses;
- un renversement de la tendance à la hausse constante des charges sociales.

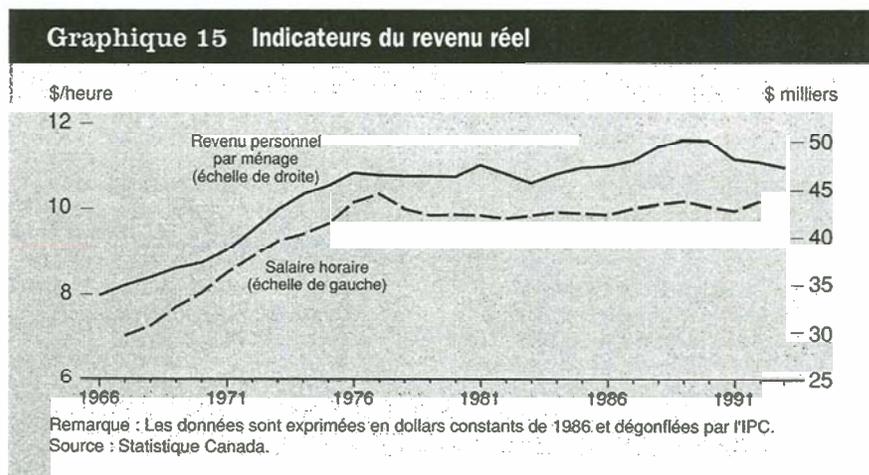
Il importe aussi que l'État soit en mesure d'atténuer l'ampleur des récessions inévitables, de manière que la reprise puisse remettre les chômeurs plus rapidement au travail. La gravité inhabituelle des deux dernières récessions au Canada a été due en partie aux mesures énergiques qui étaient nécessaires à la résorption de l'inflation. Pour éviter que la même situation se reproduise, il faut absolument maintenir l'inflation à un faible niveau et redonner à l'État les moyens financiers d'atténuer les effets des récessions cycliques.

4

Les revenus

La réduction d'un chômage intolérablement élevé ne constitue qu'un aspect du défi économique à relever dans notre pays. Les Canadiens doivent créer non seulement des emplois plus nombreux, mais aussi des emplois meilleurs permettant d'exploiter les nouvelles possibilités qu'offre un contexte économique en pleine transformation, que nous avons décrit au début de ce document. C'est alors seulement que les Canadiens, auront les moyens à la fois de bénéficier d'un niveau de vie en hausse et de maintenir les principes de justice sociale auxquels nous nous sommes financièrement engagés.

Depuis le milieu des années 70, le salaire horaire moyen et les revenus nets des ménages canadiens sont demeurés à peu près neutres en termes réels (graphique 15). Malgré le nombre croissant des familles à deux revenus et le recours de plus en plus fréquent au travail à temps partiel afin de

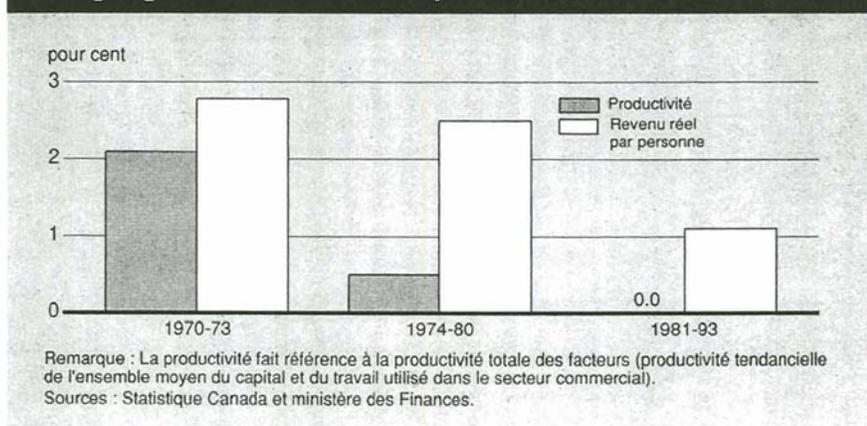


joindre les deux bouts, le pouvoir d'achat du ménage moyen n'a augmenté que légèrement, dans le meilleur des cas. Un grand nombre de jeunes ont, par conséquent, le pressentiment que leur génération est la première depuis la crise des années 30 à être plus pauvre que celle de leurs parents.

Que s'est-il donc passé?

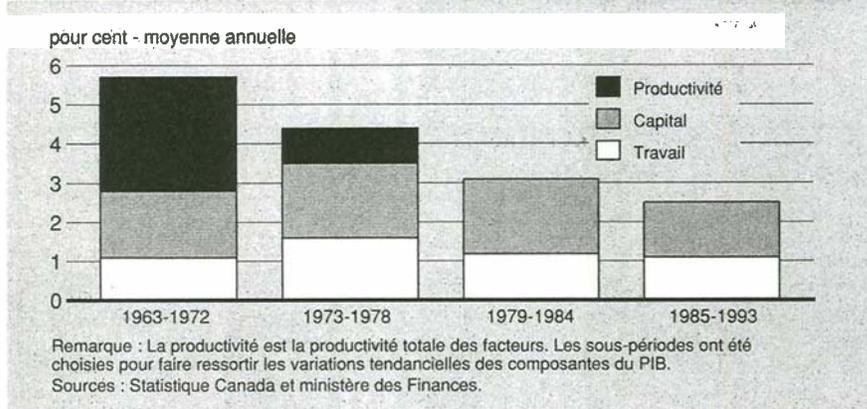
Ainsi qu'il a été indiqué, le problème de la faible croissance des revenus est dû au fait que la *productivité* a cessé d'augmenter au rythme observé entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le milieu des années 70. En fait, il n'y a eu dans l'ensemble aucune croissance globale de la productivité au Canada entre la fin des années 70 et 1993. Le ralentissement de la productivité s'est accompagné d'une baisse de la croissance des revenus par habitant (graphique 16). En effet, la décélération de la productivité explique en quasi-totalité la baisse du taux de croissance du PIB canadien depuis le début des années 60 (graphique 17)¹. Il est donc tout aussi important de comprendre les raisons pour lesquelles la productivité a stagné et la manière dont on pourrait la relancer.

Graphique 16 Croissance de la productivité et du revenu



¹ La croissance de l'économie est due à : a) une offre accrue de travail (c.-à-d. du nombre total d'heures de travail effectuées), b) une offre accrue de capital (c.-à-d. un accroissement net des machines et de l'équipement) et c) une amélioration de l'efficacité économique du capital et du travail ainsi que de l'efficience avec laquelle ils sont combinés. Pour décrire ce dernier facteur, on parle de productivité totale des facteurs ou tout simplement de productivité dans le présent document. Le graphique 17 illustre les sources de l'évolution tendancielle du PIB du secteur commercial depuis 1963. Il montre que la croissance des facteurs capital et travail combinés sont restés à l'intérieur d'une fourchette de 2.5 à 3.5 pour cent par année en moyenne. La diminution globale du taux de croissance de l'économie s'explique presque entièrement par le fait que la productivité n'augmente plus.

**Graphique 17 Sources de la croissance :
PIB potentiel réel du secteur commercial**



Le ralentissement marqué de la croissance de la productivité depuis le début des années 70, comme nous l'avons signalé, est un phénomène mondial qui a touché tous les pays industrialisés. Cependant, ce ralentissement a été particulièrement prononcé au Canada et aux États-Unis². Les économistes ont avancé un grand nombre d'explications, par exemple l'incidence des chocs pétroliers de 1973 et 1979; l'importance croissante du secteur des services, où la hausse mesurée de la productivité a été beaucoup plus faible que dans le secteur manufacturier; ou l'effet de la génération de l'après-guerre, dont l'arrivée sur le marché du travail dans les années 70 a fortement accru la proportion de personnes inexpérimentées dans la population active.

Même si tous ces facteurs ont effectivement joué un rôle – plus ou moins marqué selon les pays – des études approfondies semblent indiquer que ces arguments ne permettaient d'expliquer ni l'ampleur, ni la persistance du ralentissement généralisé de la productivité. Une analyse approfondie menée sous l'égide de l'OCDE débouchait en 1992 sur la conclusion suivante :

«[Il y a une] contradiction [...] entre l'accélération apparemment rapide du progrès technique depuis la fin des années 70, et l'absence d'impact mesurable significatif de cette accélération sur l'évolution de la productivité globale des facteurs.

² Les États-Unis et le Canada ont enregistré les niveaux de productivité les plus élevés. Les taux de croissance de la productivité plus élevés (mais diminuant toujours) en Europe et au Japon semblent refléter un phénomène de rattrapage au cours duquel la diffusion internationale de la technologie et de l'investissement a causé la convergence des niveaux de productivité dans les pays avancés avec le temps.

[...] l'analyse qui est faite ici suggère que les racines de la contradiction constatée pourraient résider dans l'inadéquation entre les formes antérieures d'organisation des entreprises comme du secteur public et les caractéristiques de nouvelles technologies, notamment les technologies de l'information. La faiblesse du taux de croissance de la productivité pourrait également être imputable à des déficiences dans la formation et la gestion des ressources humaines au niveau des pays comme à celui des entreprises.»³

Il faut beaucoup de temps aux individus, aux entreprises et aux pouvoirs publics pour s'adapter aux possibilités révolutionnaires qu'offrent les nouvelles technologies fondées sur la microprocesseur.

En termes simples, il faut beaucoup de temps aux individus, aux entreprises et aux pouvoirs publics, partout dans le monde, pour s'adapter aux possibilités révolutionnaires qu'offrent les nouvelles technologies fondées sur la microprocesseur. Certains universitaires, dont le professeur Richard Lipsey de l'Université Simon Fraser, font valoir que les technologies et les méthodes d'organisation du travail qui caractérisaient la forte expansion économique de l'après-guerre impliquaient de grandes entreprises hiérarchisées et une production industrielle de masse. Vers le milieu des années 70, cette forme d'organisation industrielle était peut-être presque parvenue à ses limites sur le plan de l'amélioration de l'efficacité. Aussi la *croissance* de la productivité s'est-elle ralentie avant que les compétences et les formes d'organisation nécessaires pour utiliser au mieux les nouvelles technologies des communications et de l'informatique soient mises en place. Nombre de grandes entreprises, d'administrations publiques et d'établissements d'enseignement, en particulier, ont été lents à s'adapter. Ce n'est que maintenant que la «génération Nintendo» – la première à être parfaitement à l'aise avec la nouvelle ère de la microprocesseur – commence à faire réellement sentir sa présence sur le marché du travail.

On peut donc prévoir le retour à une croissance soutenue de la productivité, à un rythme qui pourrait peut-être même approcher celui que l'on observait avant le ralentissement marqué des deux dernières décennies. Cependant, l'intensité et le moment d'une reprise de la productivité restent extrêmement incertains, et son existence même ne peut être considérée comme acquise. Étant donné que la croissance de la productivité dépend d'une façon plus intelligente de travailler – par exemple d'une maîtrise de l'économie des «idées» (encadré n° 2) – le Canada doit se positionner de manière à être à l'avant-garde de l'innovation sur le plan des

³ La technologie et l'économie : les relations déterminantes, OCDE, 1992, p. 19.

Encadré n° 2 : Le rôle des idées dans la croissance économique⁴

Lorsqu'on veut analyser la croissance économique, le fait essentiel à retenir au sujet du monde physique est qu'il existe un nombre extrêmement élevé de façons de combiner un ensemble relativement restreint de matières premières. Parmi toutes les combinaisons aléatoires possibles de quelques kilos de minerai de fer, d'aluminium, de cuivre, de silicone et de produits pétrochimiques, quelques-unes seulement présentent une forte valeur, par exemple les ordinateurs personnels, les récepteurs ou les magnétoscopes. Une économie croît lorsque quelqu'un découvre une nouvelle combinaison valable des matières premières existantes. Nous disons que l'économie «*croît*» parce que la valeur des matières premières dans leur nouvelle configuration est plus élevée que l'ancienne.

Pour distinguer cette conception particulière de la croissance, les économistes parlent parfois de croissance de la productivité ou de croissance du revenu par habitant. Il faut distinguer cette conception d'une notion purement quantitative de la croissance, cette dernière étant alors considérée comme une simple multiplication des mêmes activités : plus de maisons, plus de centres commerciaux, plus d'usines produisant les mêmes biens, etc.

L'accumulation des idées a été l'élément moteur de la croissance

économique dans toute l'histoire de l'humanité. Si l'on s'intéresse uniquement aux objets et si l'on souscrit à une conception multiplicative de la croissance au niveau local, il est bien évident que le caractère fini des ressources disponibles impose des limites matérielles à la croissance. En outre, un grand nombre des procédés de transformation existants s'accompagnent d'effets secondaires négatifs comme la pollution, de sorte qu'un accroissement de la production réalisée à l'aide d'un même ensemble d'activités peut avoir de graves conséquences négatives.

Par contre, pour peu que l'on considère la croissance comme la possibilité de découvrir des façons plus utiles de réorganiser les mêmes éléments de base, rien ne justifie le pessimisme sur le plan technologique. Les nouvelles découvertes n'ont pas non plus nécessairement, dans ce cas, des effets secondaires plus négatifs. Bien au contraire, les découvertes ont eu tendance au fil des époques à économiser les matières premières et à réduire les effets secondaires négatifs.

Pour évaluer les effets que la politique publique a sur nos perspectives à long terme, nous avons besoin d'une théorie expliquant l'influence de la politique publique sur la croissance. Pour les besoins de cette théorie, nous devons comprendre l'économie des idées.

L'économie des idées est cependant beaucoup plus subtile que l'économie des objets.

Une idée à l'instar d'une recette ou d'une formule permettant de combiner des matières premières possède des propriétés bien différentes de celles d'un objet. Il est facile au propriétaire d'un objet d'empêcher un autre de s'en servir. Il est par contre difficile au propriétaire d'une idée d'empêcher les autres de s'en servir. Chose plus importante, si quelqu'un d'autre se sert d'une idée, cela n'empêche pas le propriétaire de la mettre également à profit. Cette dernière propriété, la «*faculté de partage*» des idées, leur donne une puissance incomparable pour la stimulation de la croissance économique. Si, par exemple, toutes les recherches ayant mené à la découverte du transistor avaient été consacrées à la recherche d'un gisement de pétrole, leur valeur économique aurait été limitée, car un seul utilisateur aurait pu se servir de chaque unité de pétrole et le gisement aurait fini par s'épuiser. Au lieu de cela, les recherches ont été consacrées à la découverte d'une «*recette*» permettant de combiner des matières premières pour obtenir un transistor, idée qui est maintenant utilisée des milliards de fois par année et continuera de l'être pendant une durée indéterminée.

⁴ *Directions for Future Research on Economic Growth*, Paul Romer, fellow de l'Institut canadien pour les recherches avancées; document de travail, mars 1991.

produits et des services créés, des méthodes d'organisation de l'activité économique et sociale et des modes de gouvernement. Il convient de souligner que les dimensions organisationnelles et managériales de l'amélioration de la productivité sont au moins aussi importantes que ses dimensions technologiques.

L'innovation à grande échelle nécessite des transformations fondamentales. Elle constitue donc un processus exigeant et parfois menaçant. Certains estiment en outre que les gains d'efficience permis par une amélioration de la productivité risquent davantage d'avoir un effet négatif sur l'emploi et les revenus que d'exercer une influence positive à ce chapitre. Si tel est le cas, les mesures visant à favoriser la croissance de la productivité iraient à l'encontre des principaux objectifs de la stratégie économique du gouvernement.

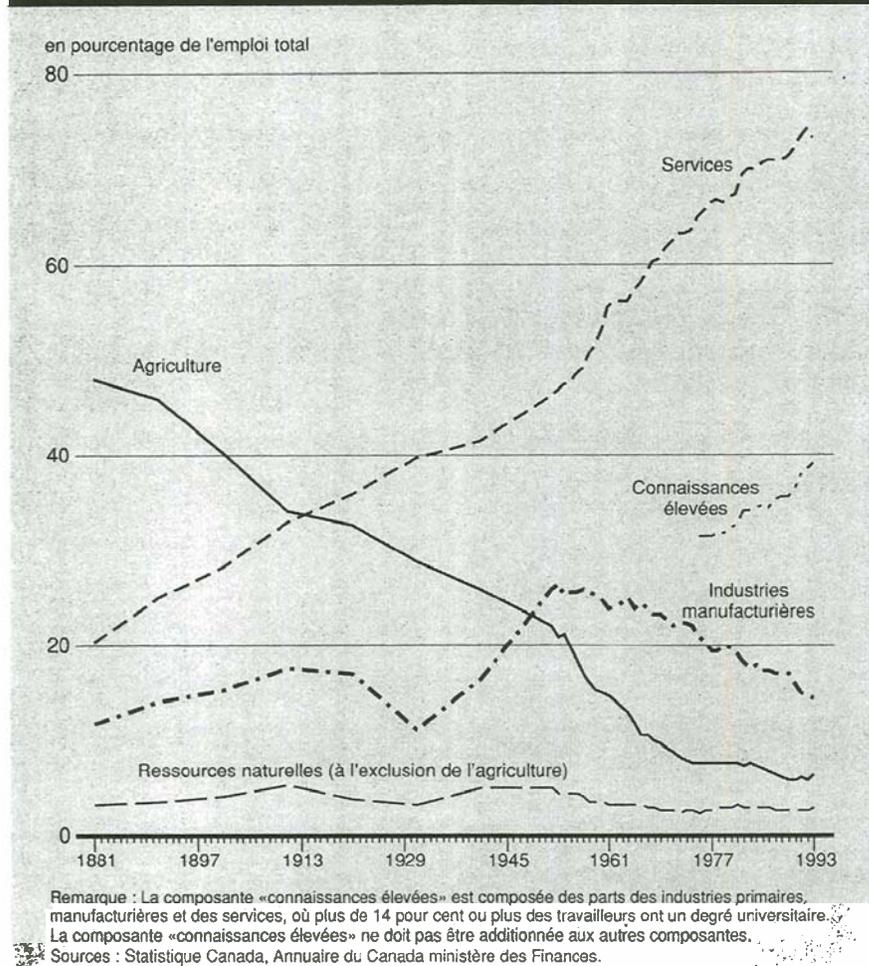
Il est incontestable que le progrès technique peut entraîner des «déplacements» dans un secteur. L'application de la science et de la technologie à l'agriculture, par exemple, s'est accompagnée d'une diminution considérable de la main-d'oeuvre agricole au Canada à partir du siècle dernier (graphique 18). Plus près de nous, la robotisation et l'informatisation ont fait disparaître un grand nombre d'emplois dans le secteur manufacturier.

On aurait cependant tort de déduire de ces observations qu'une hausse de la productivité détruit davantage d'emplois qu'elle n'en crée (encadré n° 3). Le fait est que la grande majorité de ceux qui ont quitté la terre ont trouvé de nouveaux emplois dans les usines, les écoles, les commerces ou les hôpitaux etc. Ils se sont intégrés à une économie urbaine en expansion rapide. La plupart d'entre eux qui sont restés dans l'agriculture – armés

Encadré n° 3 : Le pouvoir de création d'emplois de la technologie

«La technologie tout à la fois élimine des emplois et en crée d'autres. En général, elle détruit les emplois à faible salaire et à productivité moindre et en crée d'autres plus productifs, mieux qualifiés et mieux rémunérés. Dans le passé, les effets générateurs de revenu des technologies nouvelles se sont révélés plus puissants que leurs effets d'éviction de main-d'oeuvre : le progrès technologique s'est accompagné non seulement d'une production et d'une productivité plus fortes, mais aussi d'un niveau d'emploi globalement plus élevé.»

*L'étude de l'OCDE sur l'emploi :
Faits, Analyse, Stratégies
juin 1994*

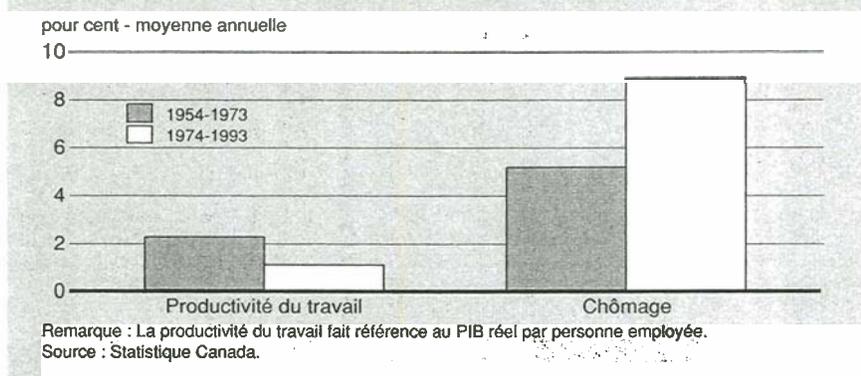
Graphique 18 Composition de l'emploi au Canada, 1881-1993

de méthodes scientifiques, de machines plus performantes et de meilleures facilités de crédit – ont été en mesure de s'en tirer beaucoup mieux qu'ils auraient pu le faire si l'agriculture était restée dans son état antérieur de faible productivité.

Les avantages apportés par l'évolution de la productivité agricole et les transformations qui en ont résulté dans la structure de l'emploi sont, en fait, tout à fait typiques. À l'échelle mondiale comme dans chaque pays, les régions où la productivité stagne sont habituellement celles où le taux de chômage est le plus élevé et où les revenus salariaux sont les plus faibles. Les régions connaissant une forte croissance de la productivité – par exemple les nouvelles économies dynamiques de la région Asie-Pacifique – présentent les caractéristiques inverses.

L'histoire économique du Canada confirme ce constat général. Les années d'après-guerre, jusqu'au milieu des années 70, se sont caractérisées par une croissance exceptionnelle de la productivité – par exemple, de 1953 à 1973, la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie a augmenté de 2.3 pour cent en moyenne par année, alors que le taux de chômage s'établissait à 5.2 pour cent en moyenne. Depuis, la croissance de la productivité a baissé de façon marquée, tandis que le taux moyen de chômage accusait une hausse sensible (graphique 19).

Graphique 19 Croissance de la productivité du travail et taux de chômage



Une productivité supérieure permet, d'accroître les revenus tout en abaissant les coûts unitaires, d'où une expansion des marchés et de la part des marchés. Il en résulte des nouvelles possibilités d'emploi.

Par conséquent, il n'existe aucune contradiction – au contraire – entre la hausse de la productivité et la croissance des possibilités d'emploi dans l'ensemble de l'économie. Cela est dû au fait que les conditions nécessaires aux progrès de productivité – l'innovation, l'esprit d'entreprise, la vigueur des investissements – sont précisément celles qui favorisent l'expansion de l'activité économique en général. Une productivité supérieure permet, parallèlement, d'accroître les revenus tout en abaissant les coûts unitaires, d'où une expansion des marchés et de la part des marchés. Il en résulte une demande nouvelle nette et, en conséquence, des nouvelles possibilités d'emploi. Inversement, toute politique freinant la productivité affaiblit inévitablement la croissance de l'emploi et des revenus dans l'économie, à terme.

À condition, par conséquent, que les Canadiens aient la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences et soient encouragés, que le marché du travail favorise l'adaptabilité requise et que nous mettions en place un climat propice à l'innovation et à l'investissement au Canada, la plupart d'entre ceux qui pourraient perdre leur poste en raison d'une augmentation de la productivité ont toutes les chances de se trouver un nouvel emploi dans des délais raisonnables.

5

Un cadre de croissance

Le but ultime de la stratégie économique du gouvernement est de promouvoir la création d'emplois plus abondants et meilleurs pour les Canadiens. Cet objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'une croissance économique soutenue, grâce à une augmentation de la productivité, avec l'appui de mesures permettant d'inverser la tendance séculaire à la hausse du taux de chômage fondamental au Canada (graphique 20).

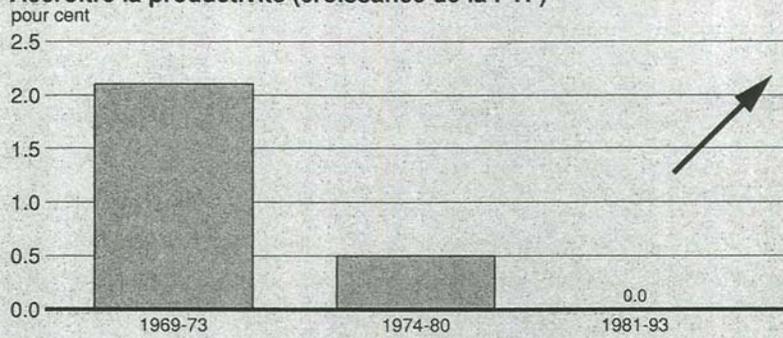
Les politiques requises se renforceront mutuellement puisque les conditions nécessaires à une productivité et à une croissance des revenus plus vigoureuses – une économie plus innovatrice et adaptable – contribueront également à la création d'emplois. De même, les mesures visant à réduire le chômage fondamental – par exemple, aider les Canadiens à améliorer leurs compétences, encourager les petites entreprises dynamiques, éliminer les désincitations sur le marché du travail, réduire la gravité des récessions – stimuleront aussi la hausse de la productivité.

À la lumière de l'analyse présentée dans la section précédente, la stratégie du gouvernement visant à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois doit comporter cinq grands volets :

■ **Aider les Canadiens à acquérir des compétences**, de manière à bâtir une économie plus productive, à favoriser de meilleures possibilités d'emploi et de revenu pour les particuliers, ainsi qu'à jeter les bases d'un perfectionnement permanent des aptitudes personnelles.

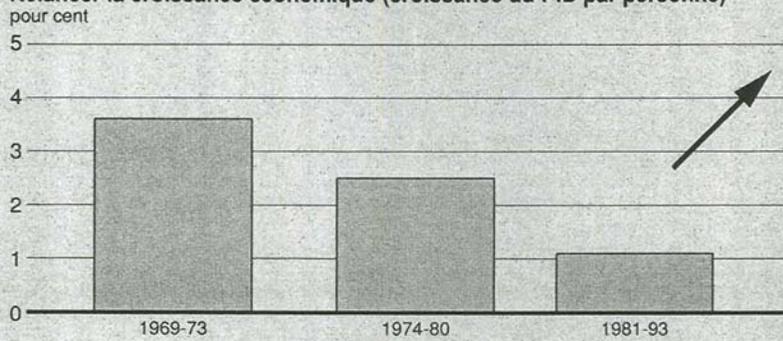
Graphique 20 Objectifs de la politique économique

Accroître la productivité (croissance de la PTF)

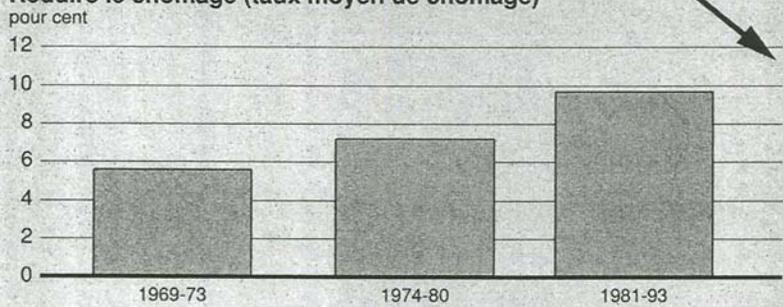


Remarque : Productivité totale des facteurs (tendance) dans le secteur commercial.

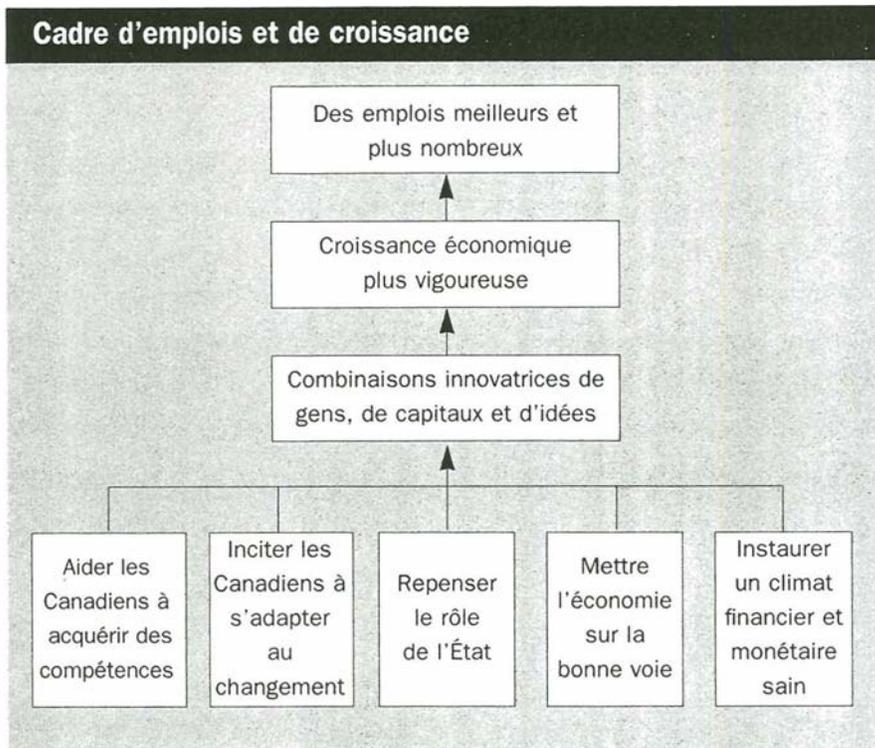
Relancer la croissance économique (croissance du PIB par personne)



Réduire le chômage (taux moyen de chômage)



Remarque : La croissance de la productivité et la croissance du PIB par personne sont exprimées en taux composés annuels moyens. Le taux de chômage annuel moyen est une moyenne simple des taux mensuels.
Sources : Statistique Canada et ministère des Finances.



■ **Inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles**, de manière à réduire le plus possible le chômage de longue durée et à répétition, de même qu'à veiller à ce que les entreprises et les particuliers soient encouragés, comme il se doit, à exploiter les possibilités les plus prometteuses.

■ **Repenser le rôle de l'État, de manière que celui-ci**, sous l'impulsion d'une gestion efficace et à des politiques appropriées, apporte une contribution optimale à une économie plus productive.

■ **Mettre l'économie sur la bonne voie**, de façon à la rendre plus innovatrice et ouverte sur l'extérieur, au moyen des mesures que l'État est le mieux placé pour prendre, en partenariat avec le secteur privé.

■ **Instaurer un climat financier et monétaire sain**, pour que soient établies des conditions économiques générales propices à une croissance et à une création d'emploi soutenues et pour que l'État dispose à la fois des ressources et de la confiance publique nécessaires à la réussite des mesures prises dans les quatre secteurs précédents.

Ces grands thèmes ont été conçus en fonction de la situation particulière du Canada. Ils sont aussi entièrement conformes à l'analyse et

aux conclusions des organismes internationaux qui se sont penchés sur des questions similaires. Le résultat de la conférence sur l'emploi tenue à Détroit en mars 1994 et les conclusions du Sommet du G-7 à Naples font apparaître un consensus voisin de l'unanimité entre les gouvernements des pays industrialisés au sujet de la nature du problème de l'emploi et des mesures à prendre pour le régler (encadré n° 4).

Les sections qui suivent détaillent les cinq grands thèmes du cadre de politique économique du gouvernement, en indiquant de quelle manière chacun se rattache à la productivité, à la croissance et à la création d'emploi et en exposant les principes qui définissent l'orientation future de la politique économique fédérale.

Encadré n° 4 : Consensus du G-7 sur une stratégie de croissance et d'emploi⁵

«Sur la base de la Conférence sur l'Emploi de Détroit et de l'analyse de l'OCDE, nous avons identifié les actions à mener.

- Nous favoriserons la croissance et la stabilité de façon à ce que les entreprises et les individus puissent préparer en toute confiance leur avenir.

- Nous profiterons de la reprise actuelle pour accélérer les réformes de manière à améliorer la capacité de nos économies à créer des emplois.

Ces éléments sont tous deux essentiels pour parvenir à une baisse durable du chômage.

Nous nous concentrerons en particulier sur les mesures structurelles suivantes :

- Nous investirons plus dans les individus, en développant une meilleure formation initiale; en améliorant les compétences; en améliorant le passage de l'école au travail; en impliquant totalement les employeurs dans la formation, et comme il en a été convenu à Detroit, en encourageant chacun à apprendre tout au long de la vie.

- Nous réduirons les facteurs qui augmentent le coût de l'emploi ou en découragent la création, éliminerons l'excès de réglementation et ferons en sorte que les coûts indirects des embauches soient réduits lorsque cela est possible.

- Nous poursuivrons des politiques actives qui aideront les chômeurs à rechercher de manière plus efficace un emploi et nous ferons en sorte que nos systèmes de protection sociale favorisent le travail.

- Nous encouragerons et développerons l'innovation et la diffusion des nouvelles technologies, notamment le développement d'infrastructures d'informations combinant ouverture, compétitivité et intégration à l'échelle du monde. Nous sommes convenus de réunir à Bruxelles nos Ministres compétents pour traiter ce sujet.

- Nous rechercherons toutes les occasions pour favoriser la création d'emplois dans les domaines où il existe de nouveaux besoins, par exemple la qualité de la vie et la protection de l'environnement.

- Nous favoriserons la concurrence, en éliminant les réglementations inutiles et en supprimant les obstacles qui pénalisent les petites et moyennes entreprises.»

⁵ Communiqué du Sommet du G-7, Naples, 9 juillet 1994.

6

Aider les Canadiens à acquérir des compétences

À mesure que le rythme de la concurrence mondiale s'accélère et que les technologies deviennent toujours plus complexes, le sort des individus et des nations dépend de plus en plus des compétences qu'ils possèdent ou qu'ils sont disposés à acquérir.

Des compétences appropriées sont essentielles à l'édification d'une économie plus intelligente et plus productive, dont dépend la croissance des revenus et de l'emploi. Il faut des travailleurs compétents et adaptables pour maîtriser les technologies et les méthodes de travail de plus en plus perfectionnées qui font de presque tous les métiers, d'une certaine manière, des activités de haute technologie, ainsi que pour s'y adapter lorsqu'elles évoluent (encadré n° 5). Des réservoirs de main-d'oeuvre détenant un savoir-faire hautement spécialisé sont désormais indispensables si l'on veut attirer et garder des capitaux d'investissement extrêmement mobiles.

Cette réalité transparait clairement dans les statistiques d'emploi au Canada. Au cours des deux dernières décennies, la croissance de l'emploi a bénéficié surtout aux personnes possédant des compétences supérieures. Pour celles qui n'ont pas fait d'études secondaires, les emplois sont en diminution rapide (graphique 21). On estime que près de la moitié des nouveaux emplois qui devraient être créés au cours de cette décennie exigeront plus de 16 ans de scolarité et de formation combinées (graphique 22).

Encadré n° 5 : Compétences et productivité dans la nouvelle économie

«[...] l'existence de pôles de nouvelles technologies qui bouleverseraient le fonctionnement des économies et qui permettraient d'accroître considérablement la productivité, avec pour résultat une accélération de la croissance et une progression de l'emploi. Si ces nouvelles technologies ont eu jusqu'à présent relativement peu d'effet sur l'augmentation de la

productivité, c'est parce que nos sociétés n'ont pas su introduire dans l'entreprise les innovations voulues au même rythme que ce progrès. [...] le problème tient essentiellement à une mise en valeur insuffisante des ressources humaines, tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique. [...] lorsque les connaissances humaines remplacent

les machines et les usines comme moteur de l'accroissement de la productivité et que les connaissances dont on a besoin font défaut, on aura beau injecter autant d'argent et de machines qu'on voudra, la production s'en ressentira.»

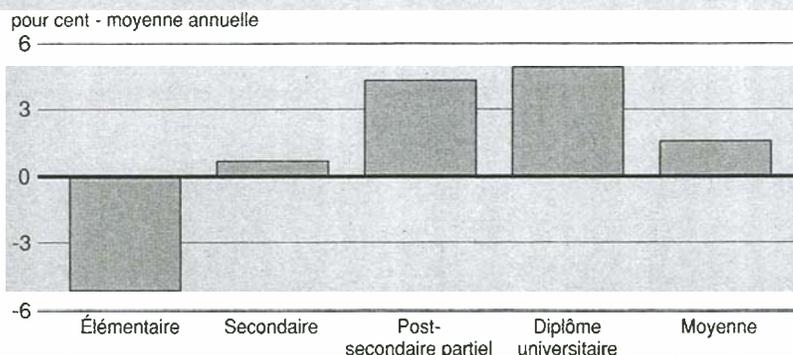
– La technologie et l'économie : les relations déterminantes OCDE

© OCDE 2008

Bien entendu, les nouveaux emplois n'exigeront pas tous des diplômes supérieurs ou une formation très spécialisée. En fait, un tiers environ des emplois créés peuvent être occupés par des personnes ayant fait des études secondaires ou ayant même une scolarité inférieure. Même les plus avancées des nouvelles entreprises ont besoin de tout un éventail de compétences et, par conséquent, font travailler des travailleurs d'entretien et des employés de banque aussi bien que des ingénieurs. En fait partout où l'on retrouve une activité économique vigoureuse, la création d'emplois suit de très près. Les nouveaux emplois se manifestent souvent dans des lieux inattendus – dans les restaurants et les points de vente d'automobiles, par exemple, qui n'ont qu'un lien indirect avec l'activité d'origine.

Un travailleur pouvait autrefois à passer toute sa carrière dans le même secteur d'activité, voire, souvent, chez le même employeur. De nos jours, plusieurs changements de carrière deviennent la norme, et la conception traditionnelle de la sécurité d'emploi est devenue chose quasi-révolue. Les individus doivent plutôt entreprendre de créer leur propre sécurité professionnelle fondée sur des bases d'alphabétisation solides et en se montrant disposés à améliorer en permanence leurs compétences. L'apprentissage permanent devient nécessaire à l'actualisation des anciennes compétences et à l'acquisition de nouvelles. Les pouvoirs publics continueront certes de jouer un rôle, mais l'investissement permanent dans les ressources humaines sera de plus en plus à la charge des individus et des employeurs.

Graphique 21 Croissance de l'emploi selon le niveau de scolarité, 1975 - 1993

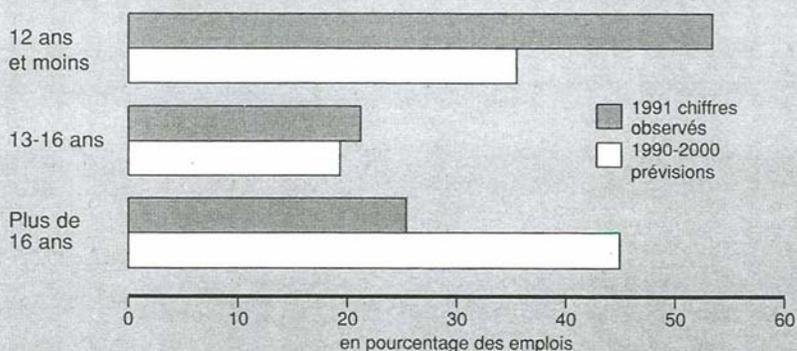


Source : Statistique Canada.

La capacité du Canada de relancer la croissance de la productivité et des revenus, ainsi que de réduire le taux de chômage fondamental, exigera un engagement national plus poussé à investir dans le capital humain. Cela ne nécessite pas automatiquement une hausse des dépenses publiques dans le domaine de l'enseignement. Le Canada dépense déjà plus, en termes relatifs, que presque tous les pays industrialisés pour l'enseignement public, mais les résultats ne sont pas toujours à la hauteur. L'objectif n'est donc pas de dépenser globalement plus, mais d'investir de façon plus efficiente dans la formation de nos ressources humaines.

Dans le cadre de cette initiative, la responsabilité des provinces en matière d'éducation publique est sans équivoque. Cependant, étant donné que l'avenir de la nation est en jeu, cet investissement doit constituer un effort collectif, le principal critère de partage des efforts devant être la détermination de l'intervenant le mieux placé pour obtenir des résultats probants.

Graphique 22 Années de scolarité et de formation requises pour les nouveaux emplois - 1990 à 2000



Source : Ministère du Développement des ressources humaines, Système de projections des professions au Canada, 1993.

Les individus

C'est aux Canadiens et Canadiennes qu'il revient au premier chef de perfectionner leurs compétences. Les institutions peuvent enseigner, mais c'est aux individus d'apprendre. Et si la société profite collectivement des compétences que détiennent individuellement ses membres, les premiers bénéficiaires des investissements en capital humain sont les individus eux-mêmes, sous forme de retombées financières pendant leur carrière et de perfectionnement personnel.

Les employeurs

La responsabilité primordiale des employeurs sur le plan de l'acquisition des compétences professionnelles est d'investir dans la formation de leur propre personnel. Le slogan bien connu, «notre force, ce sont nos employés», doit être pris au pied de la lettre. Il y a toujours le risque, évidemment, que la formation soit un investissement à fonds perdus si l'employé qui en a bénéficié décide ensuite d'aller travailler ailleurs. Cette situation devrait toutefois être l'exception, et non la règle, chez les bons employeurs. Les entreprises qui investissent dans leurs ressources humaines ont tendance à attirer les meilleurs employés. De plus, le phénomène n'est pas à sens unique. Chaque fois qu'une entreprise perd un employé auquel elle a dispensé une formation, elle peut aller en prendre un autre à un concurrent. Il s'ensuit que les entreprises ne devraient pas avoir besoin, normalement, d'une aide directe de l'État à la formation pour entreprendre une activité qui est déjà clairement dans leur propre intérêt¹.

Une exception importante doit être notée, celle des personnes difficiles à employer. L'État pourrait vouloir appuyer l'acquisition de compétences par ces personnes et juger qu'une formation en entreprise est le meilleur moyen d'y parvenir. Une subvention spécifique devrait alors être versée à l'employeur pour qu'il offre une formation à quelqu'un qu'il n'aurait pas embauché autrement.

¹ Par exemple, le PIB réel par habitant a progressé à un rythme annuel moyen de 7.3 pour cent au Japon entre 1962 et 1973, mais de 2.6 pour cent seulement au cours des dix années suivantes, de 1973 à 1982. Au cours des mêmes périodes, la croissance par habitant aux États-Unis est passée de 2.6 pour cent à un peu moins de 0.6 pour cent, tandis qu'elle passait de 3.8 pour cent à un peu plus de 0.8 pour cent au Canada.

Un financement public de démarrage peut également inciter les entreprises d'un secteur particulier à définir collectivement leurs besoins en matière de formation et leurs normes professionnelles, ainsi qu'à mettre sur pied des programmes de formation à l'initiative de l'industrie. Des progrès considérables ont été accomplis à cet égard par les conseils sectoriels qui ont été formés récemment dans, par exemple, la sidérurgie, l'électronique, le secteur de la réparation des automobiles, le tourisme et l'horticulture.

Les conseils et l'aide des secteurs des entreprises et des travailleurs peuvent également contribuer à mieux orienter l'acquisition de compétences scolaires et à motiver les participants. C'est peut-être là le meilleur moyen de réduire un taux de décrochage scolaire qui reste intolérablement élevé, ainsi que de faciliter le passage de l'école au monde du travail – par exemple à l'aide de programmes coopératifs originaux et à d'autres mécanismes de partenariat entre l'entreprise privée et l'école.

Le gouvernement du Canada

L'intérêt que porte le gouvernement fédéral à aider les Canadiens et Canadiennes à acquérir des compétences, découle de sa responsabilité générale de promouvoir l'amélioration des résultats économiques de la nation et, plus précisément, de réduire le plus possible la portée et les conséquences du chômage.

À ces fins, le gouvernement du Canada dépense plus de \$3 milliards par année – provenant à la fois des recettes générales et des emplois innovateurs des fonds de l'assurance-chômage – pour accroître l'employabilité des chômeurs. Un grand nombre de cours de formation commandités par le gouvernement fédéral sont offerts dans le cadre d'établissements contrôlés par les provinces, bien que les programmes comprennent de plus en plus une formation en entreprise.

Le gouvernement fédéral donne également un soutien appréciable de l'enseignement postsecondaire par le biais de transferts en espèces et en points d'impôt aux provinces, de prêts aux étudiants, de crédits d'impôt pour études et frais de scolarité et des subventions aux chercheurs des cycles supérieurs en sciences sociales et naturelles, en génie et en médecine. Ces dernières subventions, qui totalisent maintenant \$790 millions par année, constituent un investissement clé dans la formation du personnel hautement qualifié qui sera nécessaire au Canada pour rester à la fine pointe de l'économie fondée sur le savoir.

De plus, le gouvernement a annoncé dans le dernier budget un certain nombre d'initiatives, qui en sont encore dans bien des cas à la phase du projet pilote, pour élargir l'horizon des compétences des jeunes, plus particulièrement à réussir le passage essentiel de l'école au monde du travail (encadré n° 6).

Que pourrait-on faire pour rendre plus efficace ce rôle important, encore que largement indirect, du gouvernement fédéral? Il n'entre pas dans le cadre de ce document d'exposer des propositions précises, et bon nombre des questions sont traitées dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale menée par le ministre du Développement des ressources humaines.

Encadré n° 6 : Nouvelles initiatives fédérales en faveur de la formation professionnelle

Programme d'apprentissage : ce programme, qui vise le passage de l'école au monde du travail, est destiné aux 60 pour cent de jeunes Canadiens et Canadiennes qui ne suivent actuellement aucun cours une fois leurs études secondaires terminées. Grâce à une meilleure participation du secteur privé à la définition des besoins, des activités assimilables à des programmes d'apprentissage seront mises en place dans les domaines offrant de bonnes perspectives de croissance ou aucune activité de ce genre n'existe, p. ex. les logiciels, la logistique, l'électronique, l'horticulture et les services environnementaux. Les premiers projets de démonstration démarrent en ce moment. On espère parvenir, en collaboration avec les provinces et les territoires, les conseils

sectoriels et les collectivités locales, à offrir jusqu'à 20,000 places d'apprenti chaque année.

Service jeunesse : visant à régler certains aspects du chômage des jeunes et à faciliter leur passage au monde du travail, ce programme destiné aux moins de 25 ans a pour but d'inculquer des compétences professionnelles et des aptitudes sociales grâce à une participation à des projets locaux à caractère social et environnemental. L'objectif est de parvenir, à terme, à environ 10,000 jeunes participants par année.

Programme national d'alphabétisation : aidant les quelque 38 pour cent de Canadiens fonctionnellement analphabètes à contribuer à l'activité économique. Conjointement avec les provinces,

le secteur privé, les éducateurs, les groupes d'alphabétisation et d'autres organismes bénévoles, ce programme appuie l'élaboration de documents d'apprentissage, des recherches, le partage de renseignements et la sensibilisation du public au besoin de niveaux plus élevés d'alphabétisation et de notions de calcul.

Aide préscolaire aux autochtones : pour aider les jeunes autochtones à surmonter de sérieux handicaps qui risquent de leur nuire toute leur vie, ce programme, qui devrait commencer par des projets pilote conçus et contrôlés par les autochtones, est destiné aux enfants autochtones d'âge préscolaire qui vivent en régions urbaines et dans les principales localités du Grand Nord.

Certains principes généraux peuvent être néanmoins énoncés :

- L'intérêt du fédéral dans ce domaine est en premier lieu lié à l'objectif de promotion d'intégration des gens au marché du travail – soit de s'assurer que les Canadiens et Canadiennes possèdent les compétences voulues pour réussir sur le marché du travail.
- Quoique cette compétence soit du ressort des provinces, qui coordonnent leurs efforts par le biais du Conseil des ministres de l'Éducation, le fédéral peut encourager : a) l'élaboration d'objectifs *nationaux* en matière d'apprentissage, comprenant des modes de mesure des résultats, et b) des accords visant à assurer la *transférabilité* à l'échelle nationale des diplômes et qualifications professionnels attestés. Ces mesures favoriseraient l'emploi et la productivité en permettant de mieux faire correspondre les offres et les demandes d'emploi d'un bout à l'autre du Canada et en rendant plus fiables, aux yeux des employeurs, les qualifications de base des demandeurs d'emploi.
- Les responsables gouvernementaux ne sont habituellement pas les mieux placés pour définir la formation la plus appropriée pour un individu. Les exigences du monde du travail évoluent trop rapidement, et les programmes bureaucratiques faisant appel à des règles ne présentent pas, par nature, une souplesse suffisante pour bien tenir compte des besoins et de la situation propres à chacun. Il faut donc que les activités de formation appuyées par l'État soient davantage « axées sur la clientèle » pour accroître la capacité d'emploi de cette dernière. Les choix devraient être faits en étroite consultation avec la personne intéressée, à la lumière d'une connaissance approfondie de la situation locale et des besoins réels des employeurs éventuels. Une approche axée sur la clientèle aurait pour avantage supplémentaire de favoriser l'efficacité et l'adaptabilité des établissements d'enseignement et de formation, au niveau tant régional que national, pour qu'ils puissent attirer la clientèle. (Les mêmes considérations s'appliquent dans le cas des études collégiales et universitaires.)
- Les gouvernements provinciaux et locaux devront se constituer partenaires dans la planification et la mise en oeuvre d'activités de formation, dont celles commanditées ou financées par le gouvernement fédéral.

7

Inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles

Le progrès économique dépend de la capacité et de la volonté des individus et des entreprises d'exploiter les possibilités nouvelles. La croissance de l'emploi et des revenus est tributaire de ce processus fondamental d'adaptation dans lequel des activités nouvelles et plus productives remplacent constamment les anciennes. Comme l'indique l'OCDE dans son *Étude sur l'emploi* : «La cause principale de l'aggravation du chômage et de l'augmentation du nombre d'emplois à faible salaire est le décalage croissant entre la nécessité pour les économies de l'OCDE de s'adapter et d'innover et leur capacité, voire leur volonté d'y parvenir.»¹

Pourtant, le changement peut souvent entraîner de grandes perturbations puisqu'il risque de se traduire par la perte des importants investissements consentis pour acquérir les compétences, l'ancienneté et le capital existants, sans parler du risque de couper les liens établis avec les amis et le milieu. En outre, rien ne garantit qu'un individu, une entreprise ou une localité pourra survivre à un changement sans que leur bien-être économique soit modifié.

«La cause principale de l'aggravation du chômage est le décalage croissant entre la nécessité pour les économies de l'OCDE de s'adapter et d'innover et leur capacité d'y parvenir.»

¹ La dette et les déficits du gouvernement sont comptabilisés selon deux systèmes différents – les Comptes nationaux et les Comptes publics. Les Comptes publics sont la méthode familière d'inscrire les déficits. Ils diffèrent des Comptes nationaux du fait, principalement, de l'inclusion dans les Comptes publics du passif éventuel des gouvernements sur les comptes de pension des employés. La comptabilité selon les Comptes nationaux est essentielle aux comparaisons internationales et à l'agrégation des dettes publiques fédérale et provinciales antérieures à 1981. Les deux systèmes produisent des mesures très différentes de la dette et du déficit qui peuvent porter à confusion – par exemple, en 1993, la dette fédérale et provinciale combinée était d'environ 70 pour cent du PIB, selon les Comptes nationaux, comparativement à près de 100 pour cent selon les Comptes publics.

Il reste que la société dans son ensemble tire de grands avantages économiques de ce processus d'adaptation à des possibilités plus productives. Une partie de ce gain global devrait donc être investie dans des «filets de sécurité» sociaux permettant d'atténuer les effets du changement sur ceux qui, sans que cela leur soit imputable, en souffrent le plus. Cela est conforme non seulement à la justice fondamentale, mais aussi à la promotion de la croissance, puisque les gens sont ainsi plus disposés à accepter le changement.

Un délicat équilibre doit toutefois être réalisé entre l'atténuation des perturbations, d'une part, et le maintien des incitations à rechercher des possibilités nouvelles, d'autre part. Un équilibre doit aussi être établi entre la stabilité personnelle et sociale à laquelle les Canadiennes et Canadiens sont à juste titre attachés et la nécessité de s'adapter à un monde caractérisé par une transformation permanente des défis et des possibilités.

Chaque société fait à cet égard des choix qui lui sont propres et qui peuvent être lourds de conséquences sur le plan des revenus et de l'emploi (graphique 23 et encadré n° 7). Il semble, par exemple, que la plupart des pays européens aient laissé leur économie et, plus particulièrement, leur marché de l'emploi devenir trop rigides face au changement. Et, si la

Encadré n° 7 : L'importance cruciale de l'adaptation au changement

«L'émergence d'un chômage à grande échelle en Europe, au Canada et en Australie et la prolifération d'emplois médiocres alliée à l'apparition du chômage aux États-Unis ont donc une seule et même cause profonde : l'incapacité de s'adapter de manière satisfaisante au changement. [...] En Europe, au Canada et en Océanie, [...], la société a dans l'ensemble refusé ces emplois à bas salaires, un salaire ou un revenu minimum et des mesures de protection de l'emploi ayant été imposés par l'État ou négociés par les syndicats. De ce fait, le problème qui, aux États-Unis, s'est manifesté sous la forme à la fois d'emplois peu rémunérés et du chômage des travailleurs sans

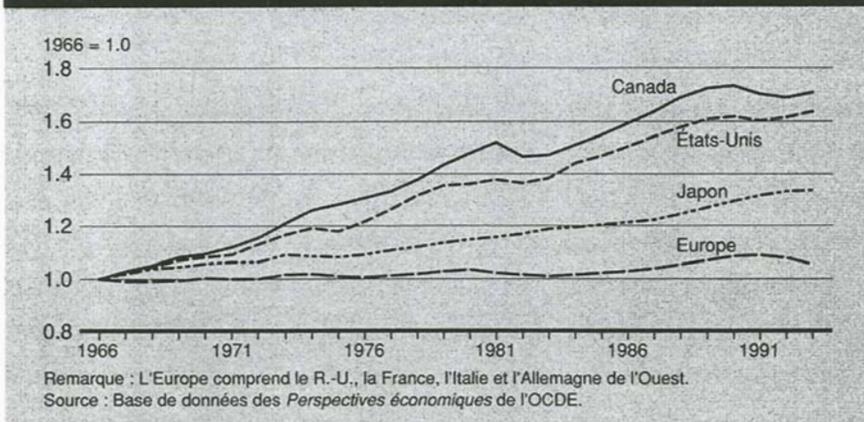
qualification a principalement pris, en Europe, celle du chômage des travailleurs peu qualifiés. [...]

Le message fondamental que cherche à faire passer ce rapport est clair : face au niveau élevé du chômage, la solution n'est pas d'essayer de ralentir le rythme du changement mais de rétablir la capacité des économies et des sociétés de s'adapter à ce changement. Dans cette action, il ne faut toutefois pas renoncer aux objectifs sociaux que se sont fixés les sociétés de l'OCDE. Il faut au contraire chercher à atteindre ces objectifs sociaux par des méthodes nouvelles, mieux conçues, qui n'auront pas les effets secondaires imprévus et indésirables des

politiques passées. [...] Au moment où elles ont été conçues et mises en oeuvre, on ne pensait pas que les mesures prises allaient, par inadvertance, peu à peu imposer des freins sur la capacité et la volonté d'adaptation et d'innovation. Maintenant qu'on a pris conscience du problème dans toute son ampleur, il devrait être possible, en apportant plus de soin à la conception des stratégies, tout à la fois de respecter les objectifs sociaux et de faciliter largement l'adaptation au changement.

*L'étude de l'OCDE sur l'emploi :
Faits, Analyse, Stratégie
juin 1994*

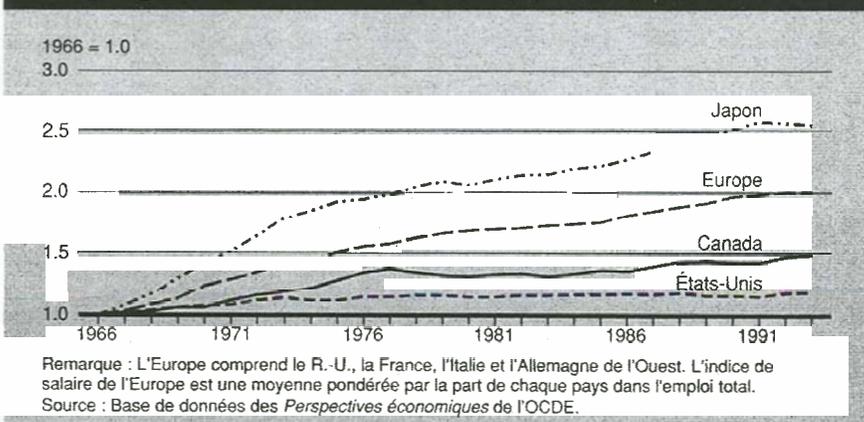
Graphique 23a Emploi dans les pays du G-7, 1966-1993



croissance salariale est restée jusqu'ici relativement rapide en Europe et l'inégalité des revenus relativement faible, cela s'est payé par une hausse du chômage et une augmentation des dépenses publiques qui, dans certains pays, est devenue insoutenable.

Les États-Unis, au contraire, se fient beaucoup plus au jeu du marché, ce qui ne laisse aux gens guère d'autre possibilité que de s'adapter rapidement aux pressions concurrentielles. Cela s'accompagne d'inégalités considérables et croissantes sur le plan des revenus, un grand nombre des personnes situées au bas de l'échelle des qualifications travaillant à un salaire qui les confine dans la pauvreté. Par ailleurs, les États-Unis bénéficient d'un taux de chômage remarquablement faible (d'environ 6 pour cent actuellement) par comparaison avec les pays européens les plus avancés et le Canada.

Graphique 23b Salaires réels dans les pays du G-7, 1966-1993



Le Japon est un cas à part dans la mesure où il bénéficie à la fois d'un très faible chômage et de revenus élevés, dont la répartition présente beaucoup moins d'inégalités. Cela est attribuable à l'excellente tenue de la productivité dans ce pays et au consensus social qu'on peut y observer. Ces caractéristiques uniques en leur genre ont permis au Japon de bénéficier dans une large mesure du meilleur des deux mondes, encore que des tensions aient commencé à apparaître récemment.

Le Canada se situe à mi-chemin entre les États-Unis et l'Europe, avec un chômage plus élevé qu'au sud de la frontière, mais des inégalités de revenu moins marquées. Dernièrement, toutefois, le taux de chômage a atteint au Canada les niveaux observés en Europe et la capacité financière de maintenir notre système de protection des revenus a été remise en cause.

Une stratégie de promotion de l'emploi et de la croissance doit faire face à ces réalités. Il faut pour cela réexaminer sans parti pris un certain nombre de politiques publiques pour s'assurer qu'elles continuent de réaliser un bon équilibre entre le changement et la stabilité et que les mesures incitatives qui les sous-tendent continuent d'exercer les effets voulus.

Les programmes fédéraux les plus importants à cet égard sont le régime d'assurance-chômage et le Régime d'assistance publique du Canada dans le cas des particuliers, ainsi qu'un éventail de subventions directes ou implicites et d'autres mesures de protection pour les entreprises.

L'entreprise privée

La question de l'aide publique à l'entreprise privée ne se prête pas à des jugements tranchés. L'aide est parfois justifiable, par exemple, pour contrecarrer les subventions versées par les gouvernements de pays concurrents ou quand une activité (p. ex. la R-D fondamentale ou générique) a d'importantes retombées publiques, ou encore lorsqu'on s'exposerait à des coûts jugés trop élevés à court terme, sous forme de pertes locales d'emplois et de revenus, en s'en remettant uniquement au jeu du marché.

La démarche la plus judicieuse dépend donc toujours des facteurs en présence dans chaque cas d'espèce. Cependant, les avantages économiques présumés des diverses formes d'aide publique aux entreprises ont trop

souvent été surestimés et les coûts plus généraux, sur le plan de l'emploi et des revenus, nettement sous-estimés. Un certain nombre de mégaprojets industriels mal conçus au départ en fournissent une bonne illustration.

Des mesures mal inspirées d'aide aux entreprises peuvent se révéler beaucoup plus destructives pour l'économie, à terme, que ne l'indique une simple comptabilisation statique des coûts et des avantages. Cela vaut tout particulièrement pour les formes d'aide qui visent à maintenir ou à faciliter les investissements dans des activités ou des secteurs non compétitifs. Ainsi que le concluait l'OCDE dans son Étude sur l'emploi : « Ces subventions en effet ont tendance à agir exactement dans le sens contraire de ce qu'il faudrait : elles ralentissent l'ajustement au lieu de le stimuler; elles découragent l'innovation au lieu de l'encourager et elles tendent à devenir permanentes. »

Ces subventions donnent lieu à deux grands types de coûts permanents : (i) les ressources humaines et le capital se trouvent immobilisés dans une situation sans avenir et (ii) les ressources publiques nécessaires au maintien de ces situations sans issue ne sont pas disponibles pour appuyer des initiatives constructives dans d'autres domaines ou pour réduire le déficit et, le cas échéant, abaisser les impôts. Pour ces raisons, la réduction des formes d'aide aux entreprises qui freinent l'ajustement économique peut se traduire, à terme, par une *augmentation* de la création nette d'emploi et des revenus. Moyennant des programmes bien conçus d'adaptation des travailleurs, les coûts humains du processus d'adaptation nécessaire peuvent être atténués (encadré n° 8).

À la lumière de ces considérations, le budget de 1994 annonçait des diminutions de l'aide aux entreprises. D'autres mesures devraient être prises afin de déterminer si la restructuration de certaines subventions et autres aides dans, par exemple, les transports et l'agriculture pourraient se traduire par un réseau de transports plus efficient et une industrie agro-alimentaire plus compétitive à l'échelle internationale, et mieux adaptée aux avantages spécifiques du Canada.

Dans le même ordre d'idées, l'aide aux régions devrait être ciblée en fonction de possibilités économiques véritables – dans le domaine touristique par exemple – qui offrent de bonnes chances de rentabilité. Cela implique une réaffectation des ressources, en réduisant celles consacrées aux

Les avantages économiques présumés des diverses formes d'aide publique aux entreprises ont trop souvent été surestimés et les coûts plus généraux, sur le plan de l'emploi et des revenus, nettement sous-estimés.

Encadré n° 8 : Un modèle d'adaptation industrielle – l'industrie sidérurgique

L'industrie sidérurgique canadienne a dû faire face à tous les défis auxquels sont confrontés nombre de secteurs à maturité dans le monde industrialisé c.-à-d. une capacité excédentaire, la faiblesse des prix des produits et l'apparition de technologies nouvelles. Cela a obligé les entreprises sidérurgiques canadiennes à se restructurer, notamment en procédant à de nombreuses mises à pied. Le nombre d'emplois a diminué

d'environ 25 pour cent depuis 1988 dans cette industrie, les mises à pied touchant environ 11,000 personnes. Une aide a été fournie aux travailleurs mis à pied par l'intermédiaire du Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie, initiative conjointe des Métallurgistes unis d'Amérique et des producteurs canadiens d'acier. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont également fourni des ressources

au Conseil pour offrir des programmes de formation et d'adaptation aux travailleurs de l'industrie. Au début de 1994, le Conseil avait pu venir en aide à environ 90 pour cent des travailleurs touchés par les mises à pied. À peu près 70 pour cent d'entre eux ont maintenant trouvé un nouvel emploi, sans perte de revenu en moyenne.

mégaprojets industriels pour instaurer un climat propice au développement de petites et moyennes entreprises locales, et un recours accru aux prêts ou contributions remboursables plutôt qu'aux subventions².

Les personnes

Le régime d'assurance-chômage constitue de loin le plus important programme fédéral de soutien du revenu pour les personnes en âge de travailler – ainsi, les dépenses totales du régime s'élevaient à \$19.4 milliards au cours de l'exercice 1993-94. L'assurance-chômage visait initialement à atténuer la perte de revenu entraînée par un chômage de courte durée, pour ainsi donner aux gens le temps de chercher un nouvel emploi leur convenant – c'est-à-dire qu'ils ne devaient pas être obligés de prendre le premier emploi disponible. À cet égard, un régime bien conçu d'assurance-chômage améliore l'efficacité économique. Le régime assure également un important rôle de stabilisation économique en contribuant à maintenir le pouvoir d'achat pendant les récessions.

² Les prêteurs étrangers exigent des taux d'intérêt plus élevés pour compenser le risque qu'ils soient remboursés en devises déprimées.

Les études approfondies qui ont été consacrées à l'assurance-chômage au fil des années ont néanmoins permis de conclure que le régime comportait d'importants éléments désincitatifs découlant de la conception du programme – p. ex. la période d'admissibilité et le niveau et la durée des prestations³. Le mode de financement du régime – essentiellement un impôt sur la masse salariale qui est rajusté périodiquement pour que le compte de l'assurance-chômage soit à peu près équilibré – décourage également l'embauche.

Les règles applicables au régime incitent les bénéficiaires à y recourir de manière chronique et répétée. Par exemple, près de 40 pour cent des personnes qui bénéficiaient de l'assurance-chômage en 1993 avaient fait une demande de prestations à au moins trois reprises au cours des cinq années antérieures, et le nombre d'utilisateurs fréquents du régime s'est inscrit à la hausse. La durée moyenne de versement des prestations d'assurance-chômage a elle aussi augmenté régulièrement. En outre, la générosité du régime a incité les gens à participer au marché du travail uniquement pour avoir droit aux prestations. Selon les études consacrées au régime, ces facteurs combinés ont eu pour effet d'accroître de un à deux points le taux de chômage au Canada, ce qui expliquerait en partie la hausse du taux de chômage fondamental.

Il est indéniable que le régime d'assurance-chômage a favorisé une situation de dépendance dans certaines régions et certains secteurs d'activité. Il a ainsi fait obstacle à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux possibilités plus productives susceptibles de se présenter, contribuant ainsi à perpétuer la stagnation de l'emploi et des revenus, au grand détriment des personnes et des régions en cause.

Le mécanisme de prélèvement salarial qui sert à financer l'assurance-chômage a lui-même des effets négatifs sur la création d'emploi, de sorte qu'il a contribué, comme nous l'avons déjà indiqué, à la hausse du taux de chômage fondamental au Canada. Le taux d'augmentation de l'ensemble des charges salariales a été exceptionnellement élevé au Canada. Par exemple, les cotisations d'assurance-chômage sont passées de 2.1 pour cent de la

Près de 40 pour cent des personnes qui bénéficiaient de l'assurance-chômage en 1993 avaient fait une demande de prestations à au moins trois reprises au cours des cinq années antérieures, et le nombre d'utilisateurs fréquents du régime s'est inscrit à la hausse.

³ La rubrique consacrée aux revenus, dans la suite du document, évoque les causes possibles de ce ralentissement marqué.

rémunération totale en 1976 à 4.5 pour cent en 1992. Bien que l'assurance-chômage soit souvent considérée comme un mécanisme de soutien du revenu des personnes les moins qualifiées, il est ironique de constater que la hausse des charges sociales entraînée par l'augmentation des prestations versées nuit tout particulièrement aux perspectives d'emploi de ce groupe de travailleurs. Cela est dû au fait que les cotisations constituent une proportion de plus en plus élevée du salaire en bas de l'échelle et, par conséquent, crée un écart de plus en plus important entre le montant qu'un employeur éventuel est disposé à verser et ce que le travailleur souhaite recevoir.

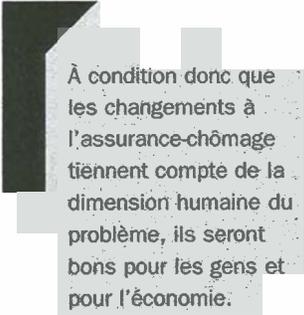
La règle exigeant que les primes d'assurance-chômage augmentent lorsque le compte est déficitaire ont également eu des effets pervers sur le cycle des affaires. Au cours des ralentissements économiques prolongés, le versement de prestations augmente et le compte est déficitaire, ce qui déclenche une hausse des primes. C'est effectivement une augmentation d'impôt qui arrive à un moment inopportun puisqu'il décourage l'embauche et qui étouffe donc la reprise. Il faudrait donc prévoir un excédent appréciable du compte au cours de la phase d'expansion du cycle économique pour éviter les hausses de primes en période de contraction.

Le budget de 1994 proposait une importante réforme des règles applicables à l'assurance-chômage et annonçait une légère diminution du taux de cotisation à compter de janvier 1995. Il en faudra cependant davantage pour rapprocher le régime du principe d'«assurance» et mettre en place des programmes qui favorisent l'adaptabilité des travailleurs. Lorsque les emplois sont en nombre insuffisant à cause d'une demande globale trop faible dans l'économie – ce qui a certainement été le cas au cours de la faible reprise observée depuis la fin de la récession de 1991 – les chômeurs ont souvent du mal à trouver du travail, même après avoir suivi une formation, tant que la reprise n'est pas fermement établie. Cependant, s'ils ont mis à profit cette période d'oisiveté forcée pour investir dans l'acquisition de nouvelles compétences, ils sont ensuite en mesure d'apporter une contribution plus valable au marché du travail. Cela améliore leur capacité future d'emploi et de revenu.

À condition donc que les changements à l'assurance-chômage tiennent compte de la dimension humaine du problème, ils seront bons pour les gens et pour l'économie. Ces questions seront traitées dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale, laquelle examinera les moyens d'améliorer le programme pour qu'il :

- a) élimine les incitations à une utilisation chronique et répétée de l'assurance-chômage par les bénéficiaires ainsi que les mesures qui incitent les entreprises à adopter des profils artificiels d'embauche et de mise à pied pour maximiser les prestations d'assurance-chômage;
- b) veille à ce que ceux et celles qui continuent d'avoir du mal à se trouver un emploi fassent l'objet de mesures actives de suivi sous forme de conseils et de formation, de préférence en cours d'emploi.

Les économies découlant d'une meilleure conception de l'assurance-chômage permettront de réduire les cotisations et de dispenser des services de développement de l'emploi plus efficaces en faveur de ceux qui ont des compétences inférieures.



À condition donc que les changements à l'assurance-chômage tiennent compte de la dimension humaine du problème, ils seront bons pour les gens et pour l'économie.

8

Repenser le rôle de l'État

L'État joue un rôle de premier plan dans tous les pays modernes. Au Canada, par exemple, les dépenses de programmes fédérales s'élevaient aux environs 17 pour cent par rapport au PIB en 1993-94, tandis que le rapport entre les dépenses de programmes de tout le secteur public et le PIB en constituait environ 42 pour cent.¹

La *politique* publique – encore plus que les dépenses publiques – joue un rôle déterminant dans les décisions économiques des particuliers et des entreprises. L'influence qu'elle exerce sur le comportement des investisseurs et des entrepreneurs est particulièrement importante puisque ce sont eux qui définissent les limites de la création d'emploi et de la croissance des revenus. Une stratégie visant à améliorer le résultat de l'économie canadienne oblige donc à «repenser le rôle de l'État», pour que le secteur public contribue à la solution du problème plutôt qu'à son existence.

L'État doit donc lui-même apprendre à travailler de manière plus intelligente. Les contraintes financières, sans parler des autres facteurs, l'exigent. Cependant, comme bon nombre d'entreprises et d'organismes bénévoles l'ont déjà découvert, il peut être extrêmement payant, sur le plan non seulement de l'efficacité et de l'économie, mais aussi de la qualité du service et de la satisfaction de la clientèle, de repenser complètement leur mission et la meilleure façon de l'accomplir. Il ne devrait pas en aller autrement dans le secteur public.

¹ Près des trois quarts des dépenses de programmes fédérales correspondent aux paiements de transfert. Le fonctionnement de l'État fédéral, y compris la défense, se chiffrait à 4.7 pour cent du PIB en 1993, proportion qui a diminué progressivement au fil des ans de son niveau de 6 pour cent dans les années 60 (selon les comptes nationaux).

Pendant plusieurs années, le gouvernement fédéral a essayé, au nom de la réduction du déficit, de diminuer le rythme de croissance des dépenses, mais sans suivre une orientation stratégique bien définie. L'objectif semblait être la réduction des dépenses en soi, sans que l'on s'attache trop à optimiser la valeur des ressources que l'on continuait de consacrer aux activités de l'État.

Nous avons maintenant atteint la limite de cette conception. La poursuite de réductions uniformes et générales des dépenses uniquement mènera à une situation dans laquelle l'État se retrouvera avec la majeure partie des frais généraux, mais avec une capacité fortement diminuée de mettre en oeuvre les programmes que les contribuables s'attendent à obtenir en contrepartie de leur argent.

Le temps est venu de définir le rôle que l'État doit réellement jouer et, ensuite, de déterminer les ressources nécessaires pour qu'il s'acquitte bien de ce rôle. Le gouvernement fédéral devrait se désengager des activités qui ne sont plus essentielles à l'intérêt public ou que les autorités provinciales ou locales, ou encore le secteur privé ou bénévole, sont mieux en mesure d'exécuter. Parallèlement, certaines activités réglementées par les provinces pourraient être exécutées de manière plus efficace dans un cadre national. La réglementation des valeurs mobilières est un exemple souvent suggéré.

Le gouvernement fédéral a entrepris un examen approfondi des programmes qui vise à définir les services les meilleurs et les plus efficaces à fournir dans la mesure des ressources disponibles. Dans ce but, les activités les moins prioritaires seront éliminées ou réduites et les ressources limitées dont le gouvernement dispose, affectées aux programmes les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement du Canada est le mieux placé pour assurer les services (encadré n° 9).

Un certain nombre d'évaluations portant sur un secteur plus précis et annoncées dans le budget de 1994 ont été amorcées pour compléter l'examen des programmes, notamment :

- Une réforme de la sécurité sociale qui, de concert avec les provinces, vise à mettre en place un système abordable qui améliore les compétences au travail et favorise l'indépendance en offrant des incitations à travailler tout en protégeant les plus vulnérables. À cette fin, le ministre du

Le temps est venu de définir le rôle que l'État doit réellement jouer et, ensuite, de déterminer les ressources nécessaires pour qu'il s'acquitte bien de ce rôle.

Développement des ressources humaines a demandé aux Canadiennes et Canadiens de lui faire part de leurs vues dans le cadre de la publication, le 5 octobre 1994, d'un document de travail intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*.

- **L'examen des sciences et de la technologie**, qui porte sur les façons de maximiser les retombées économiques des activités de recherche internes menées par le gouvernement fédéral et ses programmes d'encouragement aux activités S&T dans les universités et l'entreprise privée.
- **Les examens de la politique de défense et de la politique étrangère**, qui permettront de mieux définir les objectifs du Canada dans ces domaines et de les réaliser de manière économique.

Encadré n° 9 : Examen complet des programmes fédéraux

Dans le budget de février 1994, le gouvernement s'engageait à entreprendre un examen complet de «tous les aspects des dépenses ministérielles de manière à réduire ou à éliminer les programmes les moins prioritaires et à consacrer les ressources amoindries dont dispose le gouvernement à la satisfaction des besoins les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral est le mieux placé pour assurer la prestation des services».

L'examen des programmes est une initiative ambitieuse qui vise à repenser de fond en comble le rôle et les priorités du gouvernement dans le contexte d'une stratégie globale de croissance et d'emploi. À peu près toutes les activités du gouvernement fédéral font l'objet de cet examen, à l'exception des principaux transferts aux provinces

et aux particuliers prévus dans des lois. La plupart d'entre eux sont étudiés à part, p. ex. dans le cadre de l'examen de la sécurité sociale.

On examine toutes les autres activités fédérales afin de déterminer si elles répondent encore à l'intérêt public et, dans l'affirmative, si elles doivent continuer d'être exercées par le gouvernement fédéral. Sinon, elles peuvent être dévolues aux provinces ou transférées, en totalité ou en partie, au secteur privé ou bénévole. Dans le cas des activités qu'il convient de maintenir au niveau fédéral, l'examen devrait proposer des moyens d'obtenir une efficacité et d'assurer une économie maximale.

Pour compléter l'examen des programmes (qui porte principalement sur les activités des divers ministères et organismes fédéraux), le gouvernement a également entrepris un certain nombre

d'évaluations thématiques spéciales, dont plusieurs recourent les mandats de divers ministères ou organismes, p. ex. l'examen de la politique scientifique et technologique, le développement durable et la petite entreprise.

Les consultations et les analyses accompagnant l'examen des programmes ainsi que les évaluations sectorielles complémentaires fourniront une base rationnelle pour procéder à une transformation importante de l'administration fédérale. Le but est de mettre en place un secteur public fédéral qui travaille et dépense de manière plus intelligente, et qui donne aux Canadiens et Canadiennes davantage ce qu'ils sont en droit d'attendre de leur gouvernement national.

■ **L'examen des petites entreprises**, qui déterminera la meilleure façon, pour le gouvernement fédéral, de promouvoir la croissance des petites et moyennes entreprises. Les principales préoccupations de ces dernières ont été clairement exprimées : diminution des impôts et taxes, réduction de la paperasserie, plus grande souplesse dans l'application des règlements, amélioration du financement et accès plus facile à l'information et aux programmes gouvernementaux.

La volonté du gouvernement de procéder à une réforme fondamentale de ses propres activités est déjà illustrée, par exemple, par les plans de commercialisation d'une bonne partie des activités du ministère des Transports (encadré n° 10). Ces plans permettront de réduire sensiblement les dépenses de Transports Canada tout en améliorant la qualité globale des services. D'autres possibilités de commercialisation des activités seront étudiées. Celles-ci pourraient comprendre des privatisations pures et simples ou, là où la chose s'impose, charger le secteur privé d'édifier, de posséder et de dispenser certains services publics.

Encadré n° 10 : La commercialisation des transports

Le ministre des Transports a annoncé un certain nombre d'initiatives importantes en vue de «commercialiser» certaines fonctions traditionnelles du Ministère.

On entend par «commercialisation» l'adoption d'une approche plus semblable à celle qu'applique l'entreprise privée dans la prestation de certains services publics. L'objectif consiste à améliorer le service et à réduire les coûts, tout en continuant de protéger l'intérêt public. La commercialisation comporte un certain nombre d'options pour la propriété et l'exploitation des éléments d'actif, (par exemple, les sociétés d'État, entreprises mixtes,

transferts à d'autres administrations ou privatisation pure et simple. Elle peut également se traduire par un taux plus élevé de recouvrement des coûts auprès des usagers. En contrepartie, la prestation des services devrait être mieux adaptée aux besoins de la clientèle. Dans tous les cas, les consultations constituent un élément clé dans la détermination de l'option à choisir dans chaque cas particulier.

Dans le cadre de la nouvelle politique nationale des aéroports annoncée en juillet 1994, 26 des aéroports les plus actifs au Canada seront loués à des organismes locaux sans but lucratif qui les

géreront de manière à parvenir à l'autonomie financière d'ici cinq ans. Les subventions d'exploitation versées aux aéroports de moindre importance seront dans une large mesure éliminées progressivement au cours des deux à cinq prochaines années; on offrira d'abord aux autres administrations publiques, puis à d'autres parties intéressées, d'acheter ces aéroports. Ceux qui ne trouveront pas preneur seront fermés. Un petit nombre d'aéroports situés dans l'Arctique et à d'autres endroits isolés continueront d'être exploités par Transports Canada dans le cadre des programmes existants.

Le gouvernement est également bien déterminé à ne pas s'engager dans de nouveaux « mégaprojets », l'expérience ayant démontré que leurs coûts, trop souvent, dépassaient de beaucoup leurs retombées positives pour le public. Certains projets en cours se poursuivront, mais l'orientation future de la politique fédérale a été bien indiquée par le retrait du gouvernement, en juin 1994, du projet de valorisation Newgrade et, en août, de l'usine de valorisation biprovinciale.

Dans le même ordre d'idées, le gouvernement a sensiblement réduit sa participation au programme international de station spatiale, extrêmement coûteux. Le programme spatial sera plutôt réorienté dans les secteurs où le Canada détient un avantage comparatif p. ex. l'observation terrestre et la télédétection. Les investissements de ce type aident à jeter les fondements scientifiques d'un développement durable, une priorité vitale pour la nation, tout en favorisant le perfectionnement des compétences canadiennes dans des secteurs technologiques offrant un fort potentiel d'exportation.

L'optimisation des ressources publiques n'est pas le seul objectif poursuivi dans la restructuration du gouvernement fédéral. En fait, l'influence la plus importante que le gouvernement fédéral exerce sur l'économie découle de la conduite de la politique financière et monétaire ainsi que de ses activités de réglementation et d'encadrement – citons p. ex. la politique de concurrence, la protection des droits de propriété intellectuelle et la politique en matière d'investissements étrangers et du commerce extérieur, les relations industrielles du domaine fédéral, entre autres. Toutes ces activités, considérées dans leur ensemble, contribuent dans une large mesure à déterminer la qualité de vie globale des Canadiens et le caractère plus ou moins accueillant de notre pays pour les investisseurs et les entrepreneurs, qui sont au fond les véritables créateurs d'emploi.

La réforme de la réglementation

La réglementation, par exemple, est un domaine dans lequel une réforme pourrait être particulièrement payante sous forme d'accroissement de la productivité des entreprises, de stimulation de l'investissement et d'amélioration de l'efficacité dans le secteur public. L'observation des règlements coûte au secteur privé des dizaines de milliards de dollars par an. Dans l'administration fédérale, environ 20,000 personnes s'occupent de superviser l'application de quelque 3,000 textes réglementaires. De toute évidence, repenser le rôle de l'État signifie repenser la réglementation.

Une saine réglementation est essentielle au bon fonctionnement de la société et de l'économie. La réforme réglementaire n'est donc pas simple synonyme de déréglementation.

Une saine réglementation est essentielle au bon fonctionnement de la société et de l'économie. Des règles protégeant la santé et la sécurité des Canadiens et Canadiennes et appuyant un développement durable sur le plan environnemental présentent une importance vitale sous l'angle de l'intérêt public. De même, aucune économie de marché ne peut fonctionner de manière efficace sans des règles du jeu convenablement établies. La réforme réglementaire n'est donc pas simple synonyme de déréglementation, encore qu'il y ait toujours des règlements qui ne répondent plus au critère de l'intérêt public et doivent donc être éliminés.

La difficulté que présente toute réforme dans ce domaine tient au fait qu'il s'est toujours révélé beaucoup plus facile d'établir un règlement que de l'éliminer. Une fois que les comportements se sont adaptés à une réglementation – même si elle est mauvaise – le changement est mal accepté. L'application des règlements tend également, pour une raison, à être bureaucratique et rigide de manière à réduire le risque d'abus et d'iniquités que pourrait offrir une trop grande latitude.

Malgré ces difficultés fondamentales, la réforme de la réglementation dans le sens d'une plus grande souplesse, d'une administration plus efficace et mieux adaptée, d'une harmonisation plus poussée avec les autres autorités et d'une meilleure prise en compte des effets négatifs possibles de la réglementation sur l'économie constituera une priorité fondamentale dans la stratégie appliquée par le gouvernement pour accroître la productivité et la capacité de création d'emplois au Canada.

Le progrès est déjà en marche : par exemple, les ministères fédéraux sont tenus de justifier à nouveau chacun des règlements qu'ils appliquent. Sur les quelque 1,700 règlements examinés jusqu'ici, un quart environ a été éliminé et un autre quart maintenu, la moitié restante faisant l'objet d'une révision ou d'un examen plus approfondi. De plus, le gouvernement s'engageait dans le budget de 1994 à accélérer l'élaboration d'un régime réglementaire plus souple. Et le groupe de travail sur les mécanismes économiques et les désincitatives à de saines pratiques de l'environnement examine : a) comment les mécanismes axés sur le marché (p. ex., les frais effluents) pourraient mener à une meilleure gestion de l'environnement, et b) les cas où les incitatives et désincitatives gouvernementales pourraient causer, par inadvertance, des perturbations de l'environnement.

9

Mettre l'économie sur la bonne voie

Le véritable moteur de toute économie prospère est un secteur privé dynamique. Du consultant qui travaille seul à son domicile à la plus grande société transnationale, c'est l'entreprise privée qui est en première ligne – en innovant, en investissant et en luttant pour la conquête des marchés – et qui, ainsi, crée des emplois plus abondants et meilleurs pour les Canadiennes et Canadiens. L'État doit jouer un rôle complémentaire en fournissant les biens et les services essentiels que le secteur privé est mal armé pour dispenser – par exemple, les infrastructures publiques, l'organisation du système de santé et l'enseignement général.

L'État a également un rôle plus proactif de chef de file à jouer. Dans une économie reposant sur le savoir, la réussite dépend moins des richesses naturelles du pays que de ses compétences et de ses capacités d'innovation – autrement dit, d'«avantages comparatifs» qui peuvent être influencés par la politique publique (encadré n° 11). Cette idée fondamentale définit le nouveau rôle de chef de file que l'État doit jouer dans l'économie.

Pour s'acquitter de ce rôle de chef de file, l'État devra s'attacher davantage à promouvoir les exportations et l'innovation et accorder moins d'importance à la question classique, et désormais en bonne partie stérile, d'une politique industrielle visant à déterminer les entreprises qui doivent bénéficier d'une aide financière. Le rôle de l'État consistera de plus en plus à exploiter l'avantage comparatif qu'il détient dans la saisie, la mise en forme et la diffusion de l'information et dans la promotion du réseautage et du maillage entre entreprises. La nécessité d'un maillage nouveau et meilleur

Encadré n° 11 : La nouvelle structure de la politique industrielle

«Dans ce nouveau monde d'entreprises multinationales fondé sur le savoir, les avantages comparatifs de nombreux pays dépendent davantage des connaissances et des compétences acquises que des richesses dont la nature les a dotés. Si les avantages comparatifs dépendent principalement des compétences acquises par les dirigeants d'entreprise et la main-d'oeuvre – et peut-être, aussi, des institutions humaines – ils ne semblent plus se situer au-delà du champ d'intervention de la politique publique. Au contraire, la politique publique peut influencer sur les avantages comparatifs. Ces derniers peuvent en outre disparaître si une politique peu judicieuse est adoptée, au moins aussi facilement qu'ils peuvent être acquis moyennant une bonne politique.»

– Richard G. Lipsey,
The Sir Charles Carter Lecture, 1993

«Comme il est indiqué dans une évaluation récente, les politiques visant un secteur spécifique ont plus de chances d'aboutir dans le cadre d'une stratégie de rattrapage que quand il s'agit de repousser les frontières de la connaissance.

À l'heure actuelle, les politiques efficaces en matière de compétitivité seront celles qui visent d'abord à favoriser les aspects des infrastructures de l'investissement intangible et du comportement collectif qui sont hors de la compétence des entreprises individuelles et à aider à mettre en place des liaisons, des réseaux et des mécanismes interactifs.»

– *La technologie et l'économie :
les relations déterminantes*
OCDE, 1992

s'accroît à mesure que les activités se déplacent vers des entreprises plus petites et plus spécialisées qui doivent, d'une façon ou d'une autre, se tenir au courant des possibilités de débouchés et des technologies les plus modernes à l'échelle internationale.

Il reste au secteur public une responsabilité vitale – qui relève à la fois des autorités fédérales, provinciales et locales – à savoir la mise en place d'une infrastructure publique de première qualité afin d'appuyer la productivité de l'économie canadienne et son attrait aux yeux des investisseurs. Cela va du programme canadien de travaux d'infrastructure, qui est de type

plutôt classique, lancé en janvier 1994, au rôle clé que doit jouer le gouvernement fédéral dans la création du tronçon canadien d'une «autoroute électronique» mondiale (encadré n° 12).

Les formes précises que prendra le rôle actif du gouvernement fédéral sont à ce point variées que leur description, même sommaire, déborderait le cadre du présent document. L'élaboration d'initiatives particulières dans le cadre du programme «micro-économique» du gouvernement relève du ministre de l'Industrie. Dans les pages qui suivent, nous nous bornerons donc à formuler des observations générales sur deux axes extrêmement importants de ce programme, le soutien de l'innovation et la promotion des exportations.

Encadré n° 12 : L'autoroute électronique

L'autoroute électronique ou autoroute de l'information est l'incarnation même de la nouvelle société de l'information qui commence à prendre forme. Cette «autoroute» est encore en partie un projet, mais elle correspond déjà aussi à une certaine réalité. Il s'agit d'un réseau de réseaux de communication qui permettra, à terme, de transmettre des quantités phénoménales d'information. La réalité est constituée par les éléments de base de l'autoroute qui sont déjà en place un peu partout – les téléphones, les réseaux de câblodiffusion, les satellites de communication. Une idée de ce que sera cette autoroute nous est fournie par Internet, un réseau mondial d'ordinateurs personnels interconnectés qui réunit déjà des dizaines de millions de foyers et d'entreprises.

L'autoroute électronique offre la possibilité de réduire les

inconvénients de la distance et de l'éloignement au Canada. Cela aura une influence profonde sur les perspectives économiques des régions défavorisées et des petites localités, dans tout le pays. La mise en place d'une autoroute électronique efficace promet de révolutionner la transmission électronique de renseignements et d'autres services gouvernementaux, ainsi que d'avoir accès à «l'enseignement à distance» dans tous les coins du pays. Le développement du tronçon canadien de cette autoroute contribuera de manière importante au maintien de la compétitivité de notre industrie des télécommunications, qui est de calibre mondial.

C'est au secteur privé qu'il reviendra principalement de construire l'autoroute électronique. Le gouvernement fédéral jouera aussi un rôle clé en offrant un cadre d'orientation et de réglementation

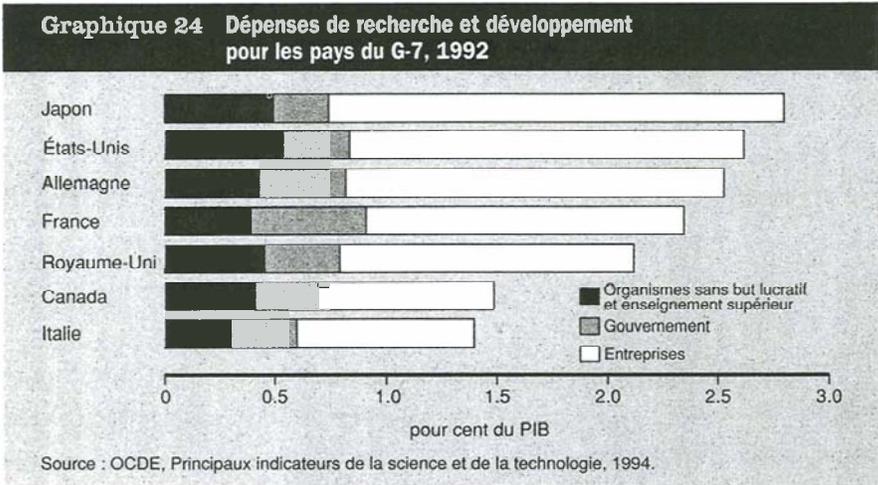
soutenant l'industrie des communications, en participant à des activités de recherche-développement, et en étant un client important du réseau. Le ministre de l'Industrie a formé un conseil consultatif sur l'autoroute électronique représentant tous les secteurs intéressés. Le gouvernement contribue à soutenir le projet CANARIE, qui devrait revenir à \$1.2 milliard sur sept ans, afin de construire un centre expérimental d'essai et de réseau de communications. Enfin, sous la direction du Conseil du Trésor, le gouvernement a commencé à adapter et à transformer ses propres services pour tirer parti de l'énorme potentiel offert par les technologies de l'information.

L'innovation

L'innovation est le moteur de l'amélioration de la productivité, ce qui lui confère un rôle central dans la croissance économique et la création d'emplois à long terme. Cette réalité fondamentale est exprimée dans l'étude de l'OCDE sur l'emploi, qui conclut que la principale façon de promouvoir la création d'emploi dans les pays de l'OCDE doit être l'amélioration de la productivité dans les entreprises qui ont une bonne capacité d'innovation et d'utilisation de la technologie. Il s'ensuit qu'aucune nation ne peut se permettre de laisser au hasard le soin de déterminer les résultats observés dans ce domaine.

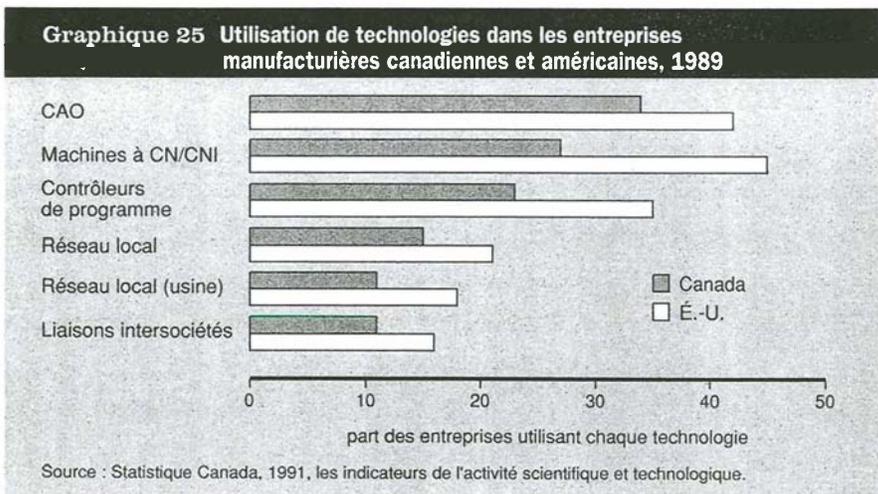
S'il est vrai que les entreprises sont bien évidemment incitées à innover, on ne peut s'en remettre uniquement aux encouragements du marché pour forger tous les maillons de la chaîne de l'innovation. Par exemple, l'entreprise privée est tout à fait disposée à consacrer d'importants investissements aux dernières étapes du processus de recherche-développement, dont elle a de bonnes chances de s'approprier les résultats. En amont de ces étapes, cependant, là où l'ouverture et la collaboration sont indispensables au progrès, l'entreprise privée est beaucoup moins incitée à engager ses propres ressources puisqu'elle ne peut garder l'exclusivité des résultats. Pourtant, le processus d'innovation représente un enjeu collectif considérable pour la société. C'est pourquoi l'État doit jouer un rôle complémentaire à celui du secteur privé en comblant les principales lacunes laissées par ce dernier.

Cela se vérifie tout particulièrement au Canada, où l'effort d'innovation du secteur privé, notamment dans les applications des sciences et de la technologie, apparaît faible en regard de nombreux indicateurs internationaux. Par exemple, les dépenses relatives consacrées par le Canada à la R-D – 1.5 pour cent du PIB en 1992 – sont de beaucoup inférieures à l'effort relatif dans tous les pays du G-7 à l'exception de l'Italie (graphique 24). La faiblesse des dépenses de R-D au Canada est due en partie à la structure de notre économie (ainsi, le secteur des ressources naturelles fait rarement autant de recherche-développement que les fabricants oeuvrant dans les secteurs de haute technologie) et à l'importance exceptionnelle des capitaux étrangers (p. ex., les constructeurs automobiles ne font que très peu de recherche-développement au Canada). Il faut néanmoins reconnaître que les travailleurs canadiens des usines de montage d'automobiles, comme dans



beaucoup d'autres secteurs, sont bénéficiaires indirects des technologies de niveau mondial incorporées aux machines importées et au savoir-faire que possèdent les sociétés transnationales dans le domaine de la production.

On fait souvent valoir que la R-D n'est qu'un *intrant* dans le processus d'innovation. Il s'agit d'un moyen et non d'une fin. Cependant, il est également vrai que les entreprises devraient faire un peu de R-D, ou au moins posséder une capacité technique et scientifique interne, pour pouvoir adapter avec succès à leurs besoins particuliers les technologies les plus récentes. Les statistiques révèlent que, en moyenne, les entreprises manufacturières canadiennes sont moins susceptibles que leurs rivales américaines d'utiliser les technologies les plus perfectionnées (graphique 25). L'insuffisance apparente de la R-D au Canada se traduit également – probablement avec des conséquences économiques plus profondes – par une utilisation moins inten-



sive des technologies de pointe dans les opérations de production. Cela vaut tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, encore qu'il existe de nombreuses exceptions.

Étant donné qu'à l'avenir, les emplois seront générés principalement par les entreprises les plus avancées sur le plan technologique (dans tous les secteurs de l'économie), il faut absolument renforcer les capacités scientifiques et technologiques de l'industrie canadienne. Le gouvernement fédéral peut y contribuer de trois façons principalement :

Dépenses directes en sciences et en technologie : À l'heure actuelle, le gouvernement consacre un peu moins de \$6 milliards par année aux activités S&T, environ 60 pour cent de ces dernières étant exécutées dans 150 laboratoires fédéraux dont le champ d'activité va de la protection de la santé à la recherche industrielle en coopération avec le secteur privé. Le gouvernement fédéral finance présentement près de 30 pour cent de toute la R-D exécutée au Canada, notamment en transférant un peu moins de \$1.0 milliard aux entreprises et aux universités pour financer la recherche fondamentale et appliquée. La rentabilité et l'ordre de priorité de ces dépenses importantes font l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen S&T actuel.

Encouragements fiscaux : Le crédit d'impôt à l'investissement dans la recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) offre un avantage considérable aux exécutants canadiens de R-D. Ces entreprises réclament présentent plus de \$1 milliard en crédits d'impôt chaque année. Le taux du crédit d'impôt est plus élevé pour la petite entreprise et celui-ci est lui-même remboursable. De plus, les dépenses d'investissement admissibles en RS&DE sont entièrement déductibles sur le plan fiscal. À l'issue d'une étude récente, le Conference Board concluait que le régime d'encouragement fiscal à la RS&DE offert aux entreprises manufacturières au Canada semblait déjà le plus généreux au monde.

Diffusion de la technologie : Les petites et moyennes entreprises canadiennes – qui, souvent, ne disposent pas des ressources ni des compétences nécessaires pour se tenir au courant des derniers progrès technologiques – peuvent tirer un grand profit des programmes gouvernementaux d'information qui les aident à acquérir et à mettre en oeuvre des technologies et des méthodes de pointe. Les services de vulgarisation agricole, qui remontent à la Confédération, illustrent par leur réussite exceptionnelle l'importance d'une bonne «diffusion» des technologies.

Les méthodes permettant la diffusion aux firmes canadiennes des meilleures techniques actuellement employées dans le monde peuvent se révéler extrêmement rentables, car elles exploitent les résultats d'innovations qui ont déjà été mises au point. Étant donné qu'il revient beaucoup moins cher de reproduire que de créer une technique nouvelle, les programmes de diffusion permettent d'exercer un effet de levier d'une importance considérable. Une réussite particulièrement notable au Canada, à cet égard, a été le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) administré par le Conseil national de recherches du Canada.

Le système d'innovation présente toutefois d'importantes lacunes au Canada, par exemple :

- Un trop grand nombre de petits fabricants ne disposent pas d'un personnel suffisamment qualifié sur le plan technique pour pouvoir adopter des techniques de pointe.
- L'accès à un financement suffisant (dont le capital-actions), pour les petites entreprises dont le principal actif est d'ordre intellectuel – le capital dans l'économie du savoir – est un défi permanent.

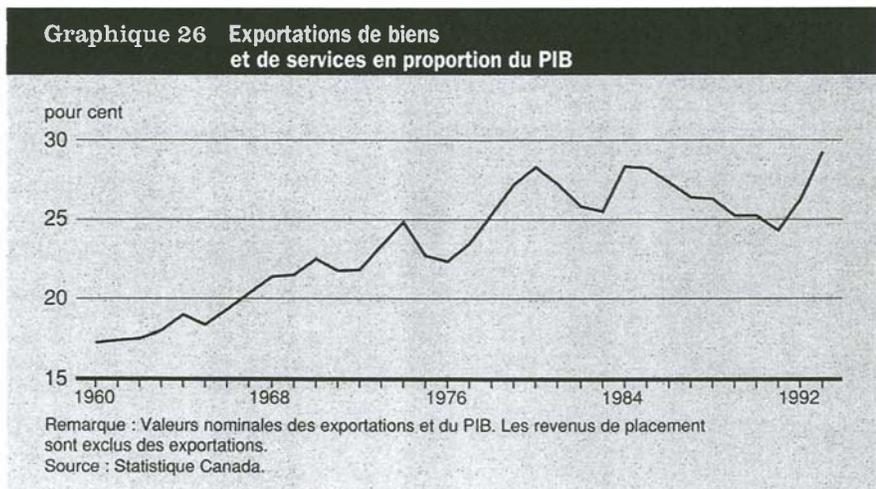
Bien que les scientifiques et les ingénieurs canadiens oeuvrant en milieu universitaire comptent parmi les meilleurs au monde dans un grand nombre de disciplines, les bonnes idées des chercheurs sont beaucoup trop rarement exploitées avec succès sur le plan commercial. Les chercheurs canadiens du domaine médical, par exemple, sont à l'avant-garde dans plusieurs secteurs, mais les capacités en place dans l'industrie pour faire fructifier leurs idées sont presque inexistantes dans le pays. Cela est malheureusement très typique et, par conséquent, l'établissement et le renforcement de liens vraiment efficaces entre le secteur de la connaissance et le secteur commercial au Canada demeureront un défi et une priorité de tous les instants.

L'examen S&T donnera d'autres indications sur la manière dont le gouvernement fédéral peut combler de manière efficiente ces lacunes et plus généralement contribuer à l'amélioration de tout le système d'innovation au Canada.

Les méthodes permettant la diffusion aux firmes canadiennes des meilleures techniques actuellement employées dans le monde peuvent se révéler extrêmement rentables, car elles exploitent les résultats d'innovations qui ont déjà été mises au point.

Le commerce extérieur

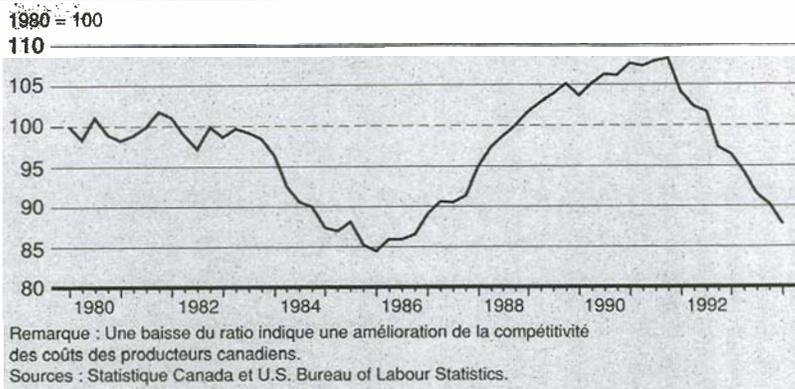
Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les échanges commerciaux croissent régulièrement à un rythme plus rapide que la production mondiale. Cela correspond à une intégration économique de plus en plus poussée, qui ne semble pas près de se terminer, à l'échelle mondiale. Il s'agit là d'une tendance fondamentalement favorable au Canada puisque notre pays est l'une des nations qui dépendent le plus du commerce extérieur – ainsi, les exportations de biens et de services représentent actuellement un peu moins de 30 pour cent de notre PIB. Cette proportion a affiché une forte tendance à la hausse jusqu'en 1980, avant de subir une nouvelle accélération dernièrement (graphique 26). À peu près un emploi sur quatre au Canada est actuellement lié, de façon directe ou indirecte, au commerce extérieur.



La réussite croissante des exportateurs canadiens est peut-être la caractéristique la plus encourageante de notre situation économique actuelle. Grâce à la forte amélioration marquée récemment par la productivité de la main-d'oeuvre, à la maîtrise des coûts et particulièrement à un fléchissement prononcé du dollar canadien, notre compétitivité à l'exportation (mesurée par les variations des coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada par rapport aux États-Unis) a regagné presque tout le terrain perdu pendant la deuxième moitié des années 80 (graphique 27).

Outre qu'il doit veiller à ce que les marchés étrangers restent ouverts à ses exportateurs et à ce que les règles commerciales en place soient appliquées équitablement, le Canada doit relever deux grands défis dans sa

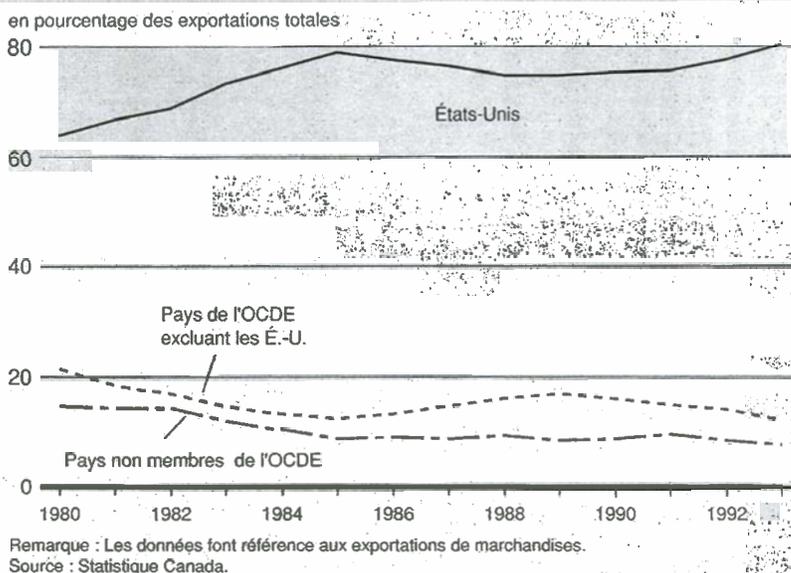
Graphique 27 Ratio Canada-É.-U. des coûts unitaires de main-d'oeuvre (exprimés en une monnaie commune)



stratégie commerciale : (i) accroître sa part des marchés en expansion de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe orientale; (ii) accroître considérablement la capacité d'exportation des petites et moyennes entreprises (PME).

L'importance traditionnelle du marché américain pour les exportateurs canadiens a en fait augmenté au cours des dernières années, tandis que les exportations destinées aux marchés en expansion rapide des pays en développement diminuaient en proportion du total depuis la fin des années 70 (graphique 28). De leur côté, les États-Unis ont axé leurs exportations sur les marchés en émergence, qui représentent maintenant environ 40 pour cent de leurs exportations et la majeure partie de leur croissance actuelle.

Graphique 28 Destination des exportations canadiennes



Une politique plus dynamique d'implantation sur ces marchés dynamiques constitue maintenant un objectif primordial de la stratégie commerciale du Canada, principalement à cause de l'extraordinaire potentiel de croissance de ces marchés, mais aussi parce qu'il faut commencer à réduire notre dépendance exceptionnellement forte vis-à-vis du marché des États-Unis. Ces derniers resteront toujours, bien entendu, notre plus important partenaire commercial, et de loin. Les politiques visant à tirer parti de notre compétitivité sur ce marché continueront donc d'être hautement prioritaires.

Un rééquilibrage de la stratégie commerciale en faveur des marchés les plus dynamiques des pays en développement implique : a) une certaine réaffectation des ressources consacrées par le gouvernement à l'expansion du commerce extérieur en faveur des marchés de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe orientale, au détriment des débouchés offrant un potentiel *commercial* moindre, b) une orientation plus nettement commerciale de la politique étrangère du Canada dans ces régions et d'autres qui connaissent un développement rapide et c) l'étude d'accords commerciaux nouveaux ou élargis dans un cadre régional – par exemple, en encourageant le Chili (désormais une destination importante des investissements directs du Canada) à devenir membre de l'ALÉNA.

Cette stratégie doit avoir pour complément la poursuite de négociations sur l'investissement et le commerce extérieur de manière à améliorer l'accès aux marchés des investisseurs et des exportateurs canadiens en coopération avec les entreprises canadiennes, qui doivent saisir les possibilités qui se présentent. Cela sera important par exemple dans le domaine des services financiers, où les négociations doivent se rouvrir en 1995 sous l'égide de la nouvelle Organisation mondiale du commerce.

Le deuxième grand volet d'une nouvelle stratégie commerciale est le renforcement de la capacité d'exportation des PME. Ces dernières représentent à l'heure actuelle environ 10 pour cent des exportations d'articles manufacturés du Canada, en valeur. Seulement quelque 15 pour cent de nos entreprises manufacturières vendent directement à l'étranger¹. À l'autre extrême, près du quart de toutes les exportations de marchandises canadiennes sont le fait de cinq sociétés géantes.

¹ Ces statistiques ne donnent pas la véritable mesure de la contribution des PME à ce chapitre car elles ne révèlent pas les «exportations cachées» des petites et moyennes entreprises qui approvisionnent les exportateurs finaux de plus grande taille. Étant donné que les grandes entreprises confient une part croissante de leur production à des sous-traitants, une proportion de plus en plus élevée de la production des PME se trouve indirectement destinée aux marchés d'exportation.

Le développement futur des exportations canadiennes, grâce à une diversification des produits et des débouchés, dépend du renforcement des capacités de nos PME, qui sont de plus en plus sophistiquées et variées. Celles-ci comprennent non seulement les firmes productrices de biens, mais aussi, dans une mesure croissante, les firmes du secteur des services, dont celles du secteur touristique. Les dollars dépensés par les visiteurs au Canada équivalent à des exportations étant donné qu'ils réduisent le déficit de la balance des paiements du Canada à l'égard du reste du monde.

On pourrait améliorer la capacité d'exportation des petites firmes en partie au moyen d'une politique générale de renforcement des PME – par exemple, en facilitant la diffusion des technologies nouvelles. Cette tâche nécessitera aussi, cependant, des efforts plus ponctuels afin de a) rendre le financement des exportations plus accessible par exemple, de nouveaux services adaptés aux besoins des PME sont en train d'être mis au point par la Société pour l'expansion des exportations et les banques commerciales – et b) renforcer la vocation exportatrice des petites et moyennes entreprises par des activités de formation et de renseignement sur les marchés services conçus en collaboration avec les PME, en tenant principalement compte de leurs besoins.

Ces questions de développement commercial ainsi que d'autres – notamment l'orientation et la rentabilité des dépenses directes de \$625 millions consacrées chaque année par le gouvernement à l'expansion du commerce extérieur – font actuellement l'objet d'un examen dans le cadre de l'expansion internationale des entreprises. Ce dernier s'inscrit dans le cadre de l'évaluation approfondi du rôle joué par l'État et des moyens mis en oeuvre par celui-ci.



Le développement futur des exportations canadiennes, dépend du renforcement des capacités de nos PME, qui sont de plus en plus sophistiquées et variées.

10

Instaurer un climat financier et monétaire sain

L'assainissement des finances publiques du Canada est un préalable indispensable à la réalisation de tous les autres éléments de la stratégie économique décrits dans ce document. Les progrès de la productivité et la croissance soutenue de l'emploi sont les fruits de l'investissement, de l'esprit d'entreprise et de la confiance des consommateurs. Or, tous ces éléments subissent l'influence négative d'une dette publique croissante qui a conduit à des impôts et taxes plus élevés, à des taux d'intérêt réels également plus élevés, et à un amoindrissement de la capacité du gouvernement canadien de voir aux autres aspects essentiels d'une stratégie économique d'avenir.

Il faut absolument mettre un terme à la détérioration des finances publiques au Canada, puis renverser la situation. Bien que cette détérioration ait été cumulative plutôt que soudaine, le niveau exceptionnellement élevé des taux d'intérêt réels et la volatilité du taux de change montrent clairement que la situation est insoutenable. Cela est d'autant plus regrettable qu'à bien d'autres égards, l'économie canadienne obtient d'excellents résultats.

Le problème des finances publiques au Canada est dû principalement au gonflement de la *dette*. Les déficits annuels chroniques entraînent une augmentation de la dette publique, mais ils sont maintenant dus presque uniquement aux intérêts à payer sur la dette contractée antérieurement. Sans intérêts à payer, le budget fédéral dégagerait un excédent puisque les recettes prévues pour l'exercice 1994-95 sont supérieures de plus de \$5 milliards aux dépenses de programmes projetées. Toutefois, les frais de la dette devraient dépasser les \$44 milliards, de sorte que le déficit sera de

Le problème des finances publiques au Canada est dû principalement au gonflement de la *dette*. Les déficits sont maintenant dus presque uniquement aux intérêts à payer sur la dette contractée antérieurement.

l'ordre de \$39 milliards pour l'exercice. La majeure partie de cette somme doit être empruntée, ce qui accroît encore la dette et le principal sur lequel seront calculés les intérêts à payer l'an prochain. Les intérêts de cette dette *supplémentaire* devraient dépasser les \$3 milliards en 1995-96.

D'ici la fin de l'exercice 1994-95, la dette fédérale nette devrait s'élever à \$548 milliards. Si les dépenses de programmes demeuraient plus ou moins en équilibre avec les recettes, les intérêts composés, au taux moyen actuel d'environ 8 pour cent, entraîneront à eux seuls une augmentation de près de 50 pour cent de cette dette, qui dépassera alors les \$800 milliards en l'espace de seulement cinq ans¹. À ce moment-là, les paiements d'intérêt annuels seront probablement d'environ \$64 milliards, soit \$20 milliards de plus que les frais prévus pour cette année. Dans une autre perspective, une augmentation de \$20 milliards des versements annuels d'intérêt équivaut aux dépenses totales que le gouvernement consacre aux personnes âgées. C'est presque deux fois les dépenses annuelles pour la défense. C'est plus du double des paiements annuels de péréquation aux provinces moins bien nanties. Répétons-le, les \$20 milliards représenteraient l'effet de *cinq* ans seulement de multiplication de l'intérêt. On ne peut laisser un tel état de chose se produire.

Le gouvernement est donc déterminé à mettre un terme à la détérioration des finances publiques du Canada, d'abord en atteignant l'objectif annoncé, qui est de ramener le déficit à 3,0 pour cent du PIB au maximum d'ici l'exercice 1996-97. Il s'agit là d'un objectif intermédiaire. Mais, il s'agit d'une étape importante. Le déficit fédéral annuel n'a jamais été contenu à 3 pour cent du PIB depuis 1974-75. Le but ultime est d'équilibrer le budget fédéral et de réduire sensiblement la dette fédérale en proportion du PIB.

Le déficit sera ramené à 3,0 pour cent du PIB au maximum d'ici 1996-97. Le but ultime est d'équilibrer le budget fédéral et de réduire sensiblement la dette fédérale en proportion du PIB.

¹ L'exemple illustre l'effet de l'intérêt composé, ce qui se produirait si le «budget de fonctionnement (recettes moins dépenses de programmes) était équilibré. En 1993-94, le budget de fonctionnement était déficitaire de \$4,0 milliards, tandis qu'en 1994-95, un excédent de \$5 à \$6 milliards est prévu. Le solde de fonctionnement effectif sur les cinq prochains exercices dépendra des conditions économiques et des mesures budgétaires que prendra le gouvernement.

La politique monétaire

Ces objectifs seront atteints sans compromis au niveau de la politique monétaire. Le gouvernement et la Banque du Canada ont convenu que la politique monétaire serait conduite de manière à maintenir la hausse annuelle des prix à la consommation dans une fourchette de 1 à 3 pour cent. L'objectif à long terme de la politique monétaire est de préserver la confiance dans la valeur de la monnaie au Canada. Le maintien des résultats enviables que le Canada enregistre maintenant au chapitre de l'inflation contribuera à rendre le climat des affaires plus stable et plus accueillant au Canada et, lorsque la dette publique sera maîtrisée, permettra d'abaisser les taux d'intérêt. En outre, le contrôle de l'inflation avant qu'elle puisse prendre son envol garantit une expansion économique plus régulière et, donc, atténue aussi bien la gravité des récessions que leurs effets sur l'emploi.

La politique financière

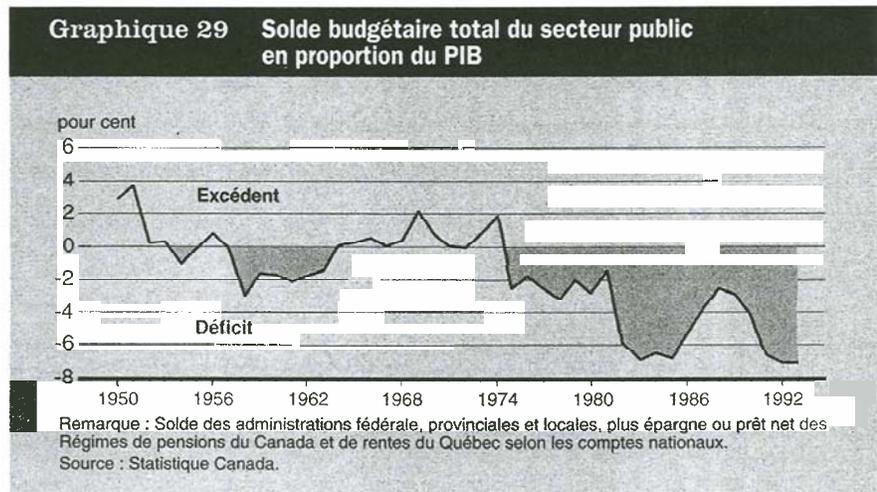
La dette et le déficit sont souvent présentés comme des questions qui intéressent principalement les économistes, les marchés financiers et les idéologues. La vérité est que les personnes qui souffrent le plus directement de la détérioration des finances publiques au Canada sont les chômeurs, les habitants des régions défavorisées et les familles ordinaires, jeunes ou d'âge moyen, qui ont contracté un emprunt hypothécaire et d'autres dettes pour élever leurs enfants. L'inquiétude des marchés financiers devant la hausse accélérée de la dette du Canada se répercute directement sur les paiements hypothécaires et autres plus élevés des Canadiens moyens. Le poids de plus en plus lourd que font peser les intérêts composés sur la dette publique limite considérablement la capacité du gouvernement de répondre aux besoins des citoyens et des régions les moins favorisés du Canada. Les conséquences sociales du problème de la dette sont tout aussi sérieuses que ses conséquences économiques.

Comment en sommes-nous arrivés là?

Notre survol de l'évolution de l'économie canadienne au cours de l'après-guerre montrait comment une ère de déficits chroniques et d'augmentation de la dette s'était ouverte en 1974, quand la productivité et la croissance économique avaient amorcé un déclin par rapport à la tendance haussière des décennies précédentes. Les gouvernements qui se sont succédé – au niveau tant fédéral que provincial – n'ont pas su diagnostiquer le

L'inquiétude des marchés financiers devant la hausse accélérée de la dette du Canada se répercute directement sur les paiements hypothécaires et autres plus élevés des Canadiens moyens.

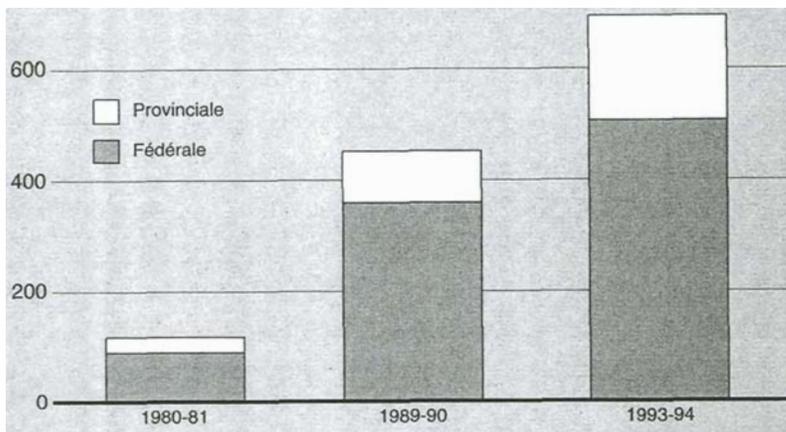
changement fondamental qui s'était opéré dans l'économie, entraînant entre autre choses une réduction du taux de croissance sous-tendant des recettes fiscales. Aussi l'écart entre l'évolution tendancielle des dépenses et celle des recettes s'est-il traduit par une série ininterrompue de déficits de 1974 à ce jour (graphique 29). Ces déficits ont été contractés principalement pour financer le maintien de la consommation – les dépenses d'immobilisation des gouvernements ayant en fait *diminué* en proportion du total de leurs dépenses depuis les années 60.



L'accumulation régulière des déficits pendant 20 ans a provoqué une hausse inexorable de la dette publique par rapport au PIB. À la fin de l'exercice 1993-94, la dette totale des gouvernements fédéral et provinciaux avait atteint \$700 milliards ou plus de \$24,000 par personne. Les paiements d'intérêt *annuels* de plus de \$56 milliards équivalaient à environ \$2,000 par Canadien et Canadienne. Au cours des 13 années écoulées depuis 1981, la dette du secteur public a été multipliée par six en dollars courants (graphique 30). En termes réels et par habitant, la dette a été multipliée par 2.4 depuis 1980-81. À ce rythme, la dette réelle par habitant double tous les *dix* ans. Il faut noter que cette hausse accélérée de la dette s'est produite malgré une croissance relativement vigoureuse pendant la deuxième moitié des années 80 et en dépit d'importantes hausses d'impôts et de taxes ainsi que d'efforts redoublés de contrôle des dépenses. La dette totale du secteur public a maintenant atteint au Canada 100 pour cent du PIB, près des trois quarts étant imputables au gouvernement fédéral (graphique 31).

Graphique 30 Dette nette des administrations fédérale et provinciales

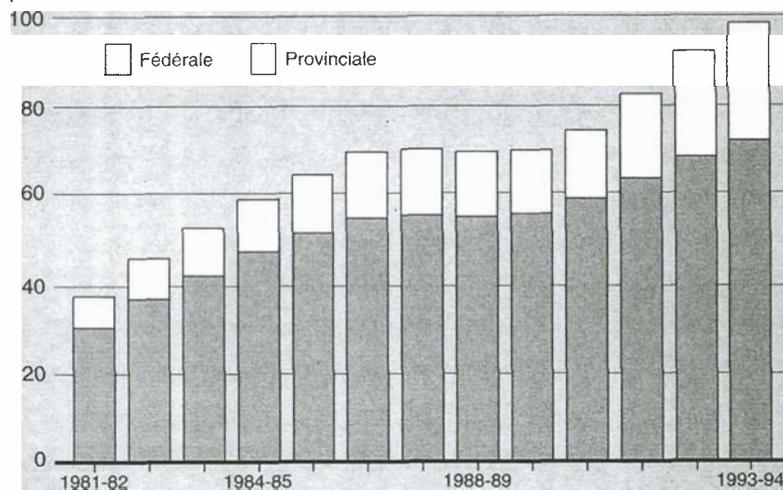
milliards de dollars
800



Remarque : Selon les comptes publics. Les données provinciales pour 1993-94 sont des estimations.
Source : Ministère des Finances.

Graphique 31 Dette nette des administrations fédérale et provinciales

pour cent du PIB

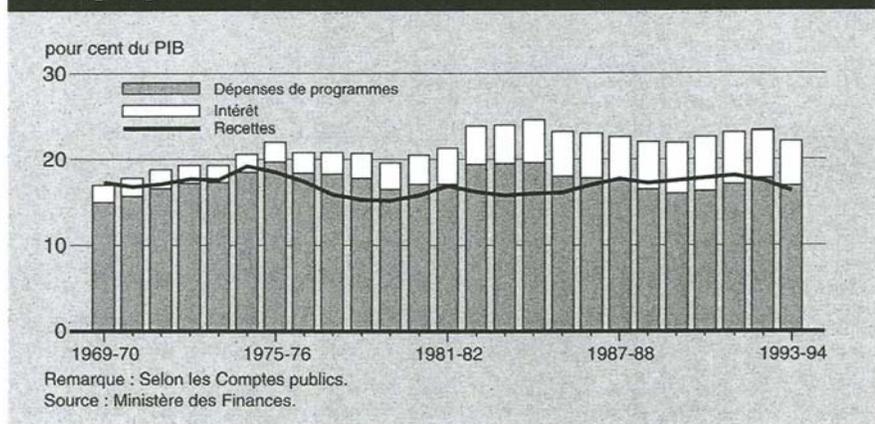


Remarque : Selon les Comptes publics. Les données provinciales pour 1993-94 sont des estimations.
Source : Ministère des Finances

L'effet multiplicateur des intérêts de la dette fédérale a remplacé depuis longtemps les dépenses de programmes à titre de principal facteur responsable de la persistance des déficits et de la hausse du ratio de la dette au PIB.

En fait, les dépenses consacrées aux programmes fédéraux, y compris tous les paiements de transfert, sont plus faibles maintenant, en proportion du PIB, qu'au milieu des années 70 (graphique 32).

Graphique 32 Évolution des recettes et des dépenses fédérales



Les intérêts de la dette fédérale s'accroissent actuellement à raison de \$85,000 la minute, 24 heures sur 24.

Les chiffres de la dette publique sont devenus tellement énormes qu'ils ne signifient probablement plus grand-chose pour le commun des mortels. Pour ramener la situation à une dimension plus humaine, signalons que les intérêts de la dette fédérale s'accroissent actuellement à raison de \$85,000 la minute, 24 heures sur 24. Cela a-t-il toutefois une importance véritable dans le contexte d'une politique visant à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois?

Les déficits publics, et la dette dont ils découlent maintenant, ont effectivement une grande importance, et ce, pour plusieurs raisons.

Les impôts et taxes : Des déficits chroniques entraînent une augmentation des impôts et taxes, augmentation qui devient attendue, pour financer le coût croissant du service de la dette. Toutes choses étant égales par ailleurs, la perspective d'une augmentation des impôts décourage les investisseurs et les entrepreneurs, diminuant ainsi les perspectives de croissance future. De plus, des impôts et taxes plus lourds exercent sur les comportements économiques des distorsions nuisibles à l'efficacité et à la croissance. Nous avons déjà parlé des effets négatifs des charges sociales sur l'emploi. Les impôts sur le revenu produisent certains effets de distorsion eux aussi. Les impôts sont nécessaires mais, à mesure qu'ils augmentent, ils ont un effet de plus en plus négatif sur la croissance et la création d'emploi.

Les taux d'intérêt : La dette et les déficits entraînent une hausse des taux d'intérêt réels une fois que le niveau d'endettement est considéré comme excessif par les marchés financiers (encadré n° 13). Des taux d'intérêt élevés font obstacle à l'investissement puisqu'ils le rendent plus coûteux. Une diminution des investissements aujourd'hui signifie une baisse de la productivité et des créations d'emplois moindres à l'avenir. Des taux d'intérêt plus élevés qu'il n'est nécessaire freinent également la reprise économique après les récessions, augmentant la durée moyenne du chômage et maintenant ainsi le taux de chômage à un niveau élevé.

Encadré n° 13 : Les dividendes de la prudence budgétaire

«Mis à part ses problèmes budgétaires, le Canada offre un climat macro-économique extrêmement accueillant : une inflation négligeable et un excédent commercial en croissance... Il faut bien prendre conscience que, si le gouvernement fédéral prenait des mesures déterminées afin de réduire les dépenses, le cercle vicieux des problèmes budgétaires qui entraînent une hausse des taux d'intérêt, un alourdissement des frais de service de la dette et une

diminution des chances de se sortir de cette situation pourrait facilement faire place à un cercle vertueux. Non seulement un programme crédible de réduction des dépenses aurait pour conséquence directe une diminution du déficit budgétaire prévu, mais les économies de frais de service de la dette permises par une baisse des taux d'intérêt multiplieraient les dividendes budgétaires. L'expérience de réduction du déficit menée l'an dernier aux États-Unis ou les

expériences de l'Irlande et du Danemark pendant les années 80 montrent bien qu'un programme crédible de rigueur budgétaire permet souvent de réduire le déficit encore plus qu'on ne le prévoyait et d'instaurer un climat économique encore plus favorable.»

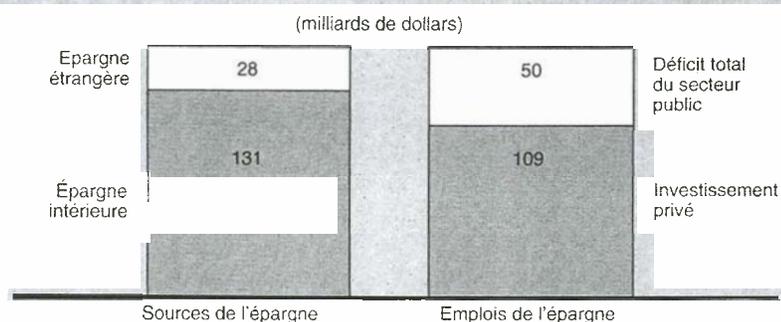
– *Goldman Sachs, International Bonds and Forex Bulletin*
juillet 1994

La paralysie progressive du secteur public : La dette publique et les frais d'intérêt qui en découlent paralysent petit à petit les gouvernements en diminuant les ressources qu'ils peuvent consacrer aux programmes auxquels les Canadiens sont attachés. Il vaudrait beaucoup mieux consacrer l'argent des impôts à la poursuite des nombreuses possibilités décrites dans le présent document. Il s'agit dans la plupart des cas de mesures structurelles dont les retombées devraient être extrêmement élevées sous la forme d'emplois plus abondants et meilleurs à long terme, mais les contraintes imposées par la dette publique sont maintenant si lourdes qu'un grand nombre d'initiatives importantes ne peuvent tout simplement pas être entreprises. (Les déficits des administrations publiques «paralysent» également le secteur privé en provoquant la hausse des taux d'intérêt réels.)

La dette extérieure : Les énormes déficits annuels qui résultent des intérêts à payer sur la dette publique accumulée sont en grande partie à l'origine de l'augmentation incessante de la dette nette du Canada envers l'étranger. Cela est dû au fait que l'épargne canadienne est constamment insuffisante pour financer à la fois les investissements intérieurs nécessaires et les déficits annuels des gouvernements tant fédéral que provinciaux. L'insuffisance doit être comblée par des emprunts contractés à l'étranger.

En 1993, par exemple, l'épargne privée (celle des ménages et des entreprises) totalisait \$131 milliards au Canada, ce qui était suffisant pour financer les \$109 milliards d'investissements totaux du secteur privé, tout en laissant environ \$22 milliards disponibles. Cependant, les besoins d'emprunt découlant des déficits fédéral et provinciaux s'élevaient à \$50 milliards, c'est-à-dire plus que le solde de l'épargne intérieure. Par conséquent, la différence de \$28 milliards devait être empruntée à l'étranger (graphique 33). Cette différence n'a cessé, année après année, de contribuer à l'amoncellement de la dette extérieure du Canada².

Graphique 33 Sources et emplois de l'épargne, 1993



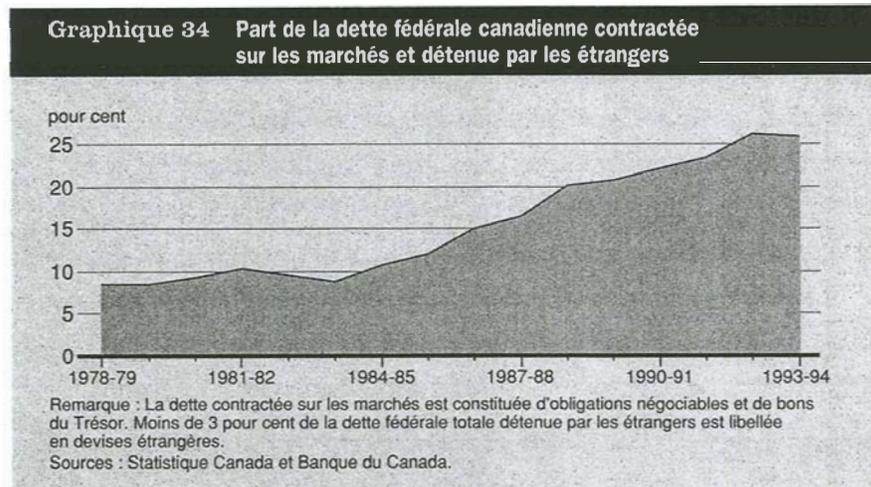
Remarque : Le déficit du secteur public est présenté sur la base des Comptes nationaux.

Source : Statistique Canada.

Une dépendance accrue vis-à-vis de l'épargne étrangère – en vue de financer, en fait, une partie de notre consommation intérieure annuelle – a une double conséquence :

² On entend parfois dire que les emprunts à l'étranger pourraient être réduits, voire éliminés, si les gouvernements parvenaient d'une façon ou d'une autre à limiter leurs emprunts au Canada. Cependant, sauf si l'on parvenait à accroître l'épargne des Canadiens, à diminuer les investissements privés ou à réduire les déficits, les besoins d'emprunt nets à l'étranger ne changeraient pas. En effet, si les gouvernements empruntaient davantage sur les marchés intérieurs, cela obligerait le secteur privé à emprunter davantage à l'étranger.

■ Premièrement, les paiements d'intérêt s'en vont à l'étranger au lieu d'être recyclés au Canada et constituent donc une ponction nette sur les revenus actuels et futurs des Canadiens. Le vieux principe (toujours douteux) selon lequel il ne faudrait pas s'inquiéter de la dette publique parce qu'elle représente des créances que nous avons sur nous-mêmes a cessé depuis longtemps de se vérifier dans le cas du Canada (graphique 34).



■ En second lieu, la dette extérieure du Canada a une telle ampleur par rapport à la taille de l'économie que notre pays est devenu extrêmement vulnérable aux sauts d'humeur des marchés financiers mondiaux. Cela représente une perte bien réelle de souveraineté économique.

Une hypothèque sur l'avenir : Le problème de la dette comporte une dimension morale considérable. Dans la mesure où – comme cela est maintenant le cas – la dette est contractée pour financer la consommation annuelle plutôt que des investissements publics, elle représente une hypothèque sur l'avenir. Étant donné que les fonds empruntés n'ont généralement pas été investis de manière à rehausser davantage la croissance future au Canada, il n'existera à l'avenir aucun «excédent» suffisant pour permettre de financer le flux constant des frais de service de la dette. Ces frais devront être payés par nos enfants et nos petits-enfants, sur leurs revenus futurs.

Ces revenus futurs devront également permettre de subvenir aux besoins d'une population vieillissante. La proportion des Canadiens de plus de 54 ans devrait passer de 12 pour cent à l'heure actuelle à environ 22 pour cent d'ici 2030. Le rapport entre les personnes qui travaillent et les personnes retraitées est actuellement de cinq pour un au Canada. En 2030, ce rapport sera

La combinaison de la dette entraînée par notre consommation actuelle et de l'obligation *croissante* de subvenir aux besoins des retraités constitue un héritage bien peu reluisant à laisser à nos enfants, et nous ne devons pas laisser la situation empirer encore.

tombé à environ trois pour un. La combinaison de la dette entraînée par notre consommation actuelle et de l'obligation *croissante* de subvenir aux besoins des retraités constitue un héritage bien peu reluisant à laisser à nos enfants, et nous ne devons pas laisser la situation empirer encore.

Que faut-il donc faire?

Certains pensent que le problème disparaîtra de lui-même moyennant un peu de chance. Après tout, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la dette fédérale nette représentait un peu plus de 100 pour cent du PIB, c'est-à-dire un ratio encore plus élevé qu'aujourd'hui. Ce ratio a ensuite diminué rapidement pour se situer à environ 35 pour cent en 1957. Il a continué de baisser progressivement pour atteindre 18 pour cent du PIB en 1974, avant d'amorcer une remontée pendant 20 (graphique 35, partie I).

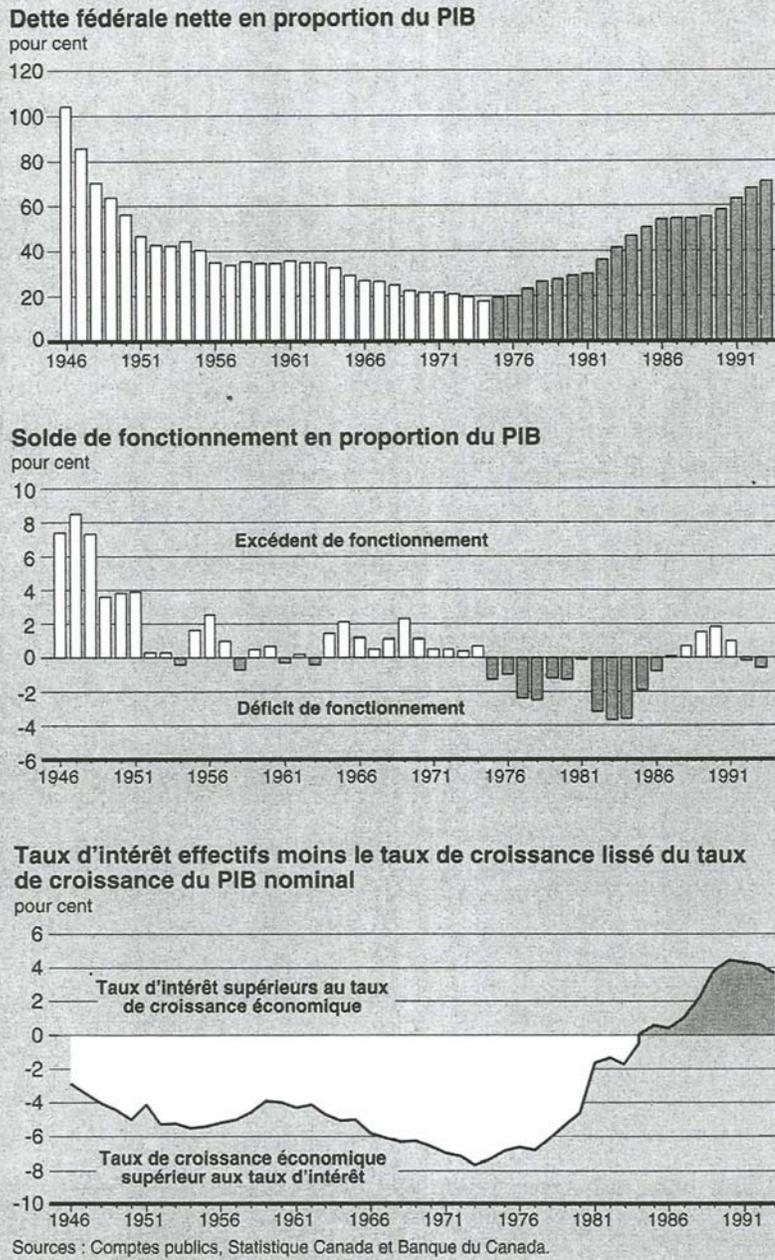
L'histoire ne pourrait-elle donc pas se répéter? Cela est très peu probable, pour des raisons qui apparaissent dans les deux parties inférieures du graphique 35, de même qu'au graphique 36, lequel retrace l'évolution des principales composantes des dépenses fédérales depuis 1939.

Lorsque la Deuxième Guerre mondiale a pris fin, la démobilisation a entraîné une chute du total des dépenses fédérales, qui sont passées de 45 pour cent par rapport au PIB à approximativement 13 pour cent en 1948, une réduction équivalant à 32 points du PIB. À titre de comparaison, les dépenses fédérales totales, frais de la dette compris, représentent environ 23 pour cent du PIB à l'heure actuelle. Une réduction comparable, même de très loin, des dépenses est donc mathématiquement impossible de nos jours.

En outre, pendant les premières années de l'après-guerre, le solde de fonctionnement budgétaire de l'État – c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses *compte non tenu* des intérêts de la dette – était de l'ordre de 7 à 9 pour cent du PIB (graphique 35, partie II). Cela équivalait de nos jours à un excédent de \$50 à \$65 milliards des recettes sur les dépenses de programmes. Or, l'excédent réel de fonctionnement du gouvernement fédéral (c'est-à-dire le solde budgétaire avant les paiements d'intérêt) qui est prévu pour l'exercice 1994-95 \$5 à \$6 milliards, soit moins de 1 pour cent du PIB.

Enfin, la situation économique qui régnait après la guerre était extrêmement différente de celle d'aujourd'hui, comme nous l'avons souligné à maintes reprises tout au long de ce document. Ces années se caractérisaient

Graphique 35 Dynamique du ratio de la dette fédérale au PIB dans la période de l'après-guerre

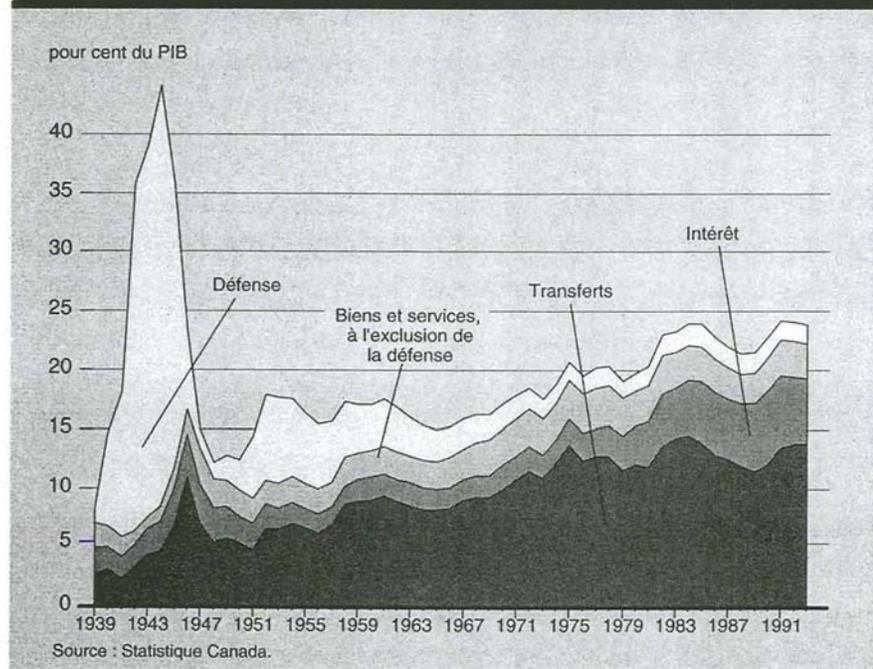


par une croissance économique rapide et de faibles taux d'intérêt. L'expansion nominale du PIB était généralement supérieure de quatre à huit points au taux moyen d'intérêt sur la dette publique (graphique 35, partie III). Dans ces conditions, la croissance de l'économie était très nettement supérieure au taux auquel les intérêts se composaient sur la dette publique. Par conséquent, le ratio de la dette au PIB avait naturellement tendance à diminuer.

Depuis le milieu des années 70, cette tendance favorable s'est complètement inversée. Les taux d'intérêt ont monté tandis que la croissance économique ralentissait. Au début des années 80, le taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale a commencé à dépasser la croissance du PIB pour la première fois depuis la Deuxième Guerre, et l'écart s'est élargi depuis (graphique 35; voir la partie ombrée de la partie III). Les intérêts se composent maintenant à un rythme plus rapide que l'économie progresse. De plus, il est peu probable que, dans un avenir rapproché, le taux de croissance économique durable se redressera dans une mesure suffisante pour dépasser le taux d'intérêt. On s'attend en effet à ce que les taux d'intérêt réels demeurent élevés au niveau *mondial* à cause d'une forte demande de capitaux dans les régions en développement les plus dynamiques et de la persistance d'importants besoins de financement des déficits dans un grand nombre de pays avancés.

Tant que le taux d'intérêt moyen restera supérieur au taux de croissance économique au Canada, des excédents de fonctionnement de plus en plus importants seront nécessaires uniquement pour empêcher le ratio de la dette de croître à un rythme exponentiel (encadré n° 14). C'est pour

Graphique 36 Composantes des dépenses fédérales



cette raison que l'évolution tendancielle des finances publiques au Canada est devenue insoutenable et qu'une comparaison avec les années d'après-guerre n'est pas valable.

Une croissance soutenue à un taux supérieur est de toute évidence nécessaire au renversement de ce mouvement inexorable d'augmentation de la dette. Malheureusement, l'importance de cette dernière diminue le potentiel de croissance du Canada en raison de l'effet de freinage exercé par des impôts et des taux d'intérêt réels élevés, de même que par l'éviction des investissements publics qui pourraient accroître la productivité de l'économie à moyen et long termes. Par conséquent, le problème de la dette publique du Canada ne peut être réglé uniquement par la croissance économique.

Une fois qu'un problème d'endettement s'est enraciné, la grande priorité doit être d'augmenter le plus vite possible l'excédent de fonctionnement budgétaire afin de compenser les intérêts composés et de stabiliser la situation. L'objectif intermédiaire du gouvernement, soit un déficit égal à 3 pour cent du PIB d'ici 1996-97, nécessitera un important excédent de fonctionnement et devrait mettre un terme à l'augmentation du ratio de la dette au PIB au cours de l'exercice en question. Cependant, on devra continuer de faire preuve de rigueur budgétaire de manière que la prochaine récession, qui se produira inévitablement, n'entraînera pas une nouvelle hausse du ratio de la dette, comme cela a été le cas par le passé, ce qui ne ferait qu'aggraver le problème plus tard.

Pour mettre l'économie sur la voie d'une croissance plus rapide et inscrire le ratio de la dette sur une courbe décroissante, il faudra donc procéder à d'importantes corrections dans les finances publiques. Il ne reste pas d'autres solutions qu'une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts et taxes, ou encore une combinaison des deux.

Les possibilités d'augmentation des taux d'impôts et de taxes sont extrêmement limitées. En fait, l'objectif ultime doit être la réduction du fardeau fiscal global au Canada. Le total des impôts et taxes perçus par tous les paliers de gouvernement – en proportion du PIB – est déjà extrêmement élevé par comparaison avec notre concurrent immédiat (les États-Unis), et l'écart s'est élargi (graphique 37).

Bien que pratiquement tout le monde soit conscient du fait des impôts élevés sur le revenu des particuliers, beaucoup croient, erronément, que le fardeau fiscal des entreprises a diminué. C'est le contraire qui s'est produit. Les impôts directs sur les entreprises – fédéral, provinciaux et municipaux

Pour mettre l'économie sur la voie d'une croissance plus rapide et inscrire le ratio de la dette sur une courbe décroissante, il faudra donc procéder à d'importantes corrections dans les finances publiques. Il ne reste pas d'autres solutions qu'une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts et taxes, ou encore une combinaison des deux.

Encadré n° 14 : L'arithmétique de la dette publique

Le ratio de la dette publique au PIB augmente d'une année à l'autre si la hausse en pourcentage de la dette (le numérateur) est supérieure à la hausse en pourcentage du PIB (le dénominateur). C'est de la simple arithmétique.

La hausse (la baisse) de la dette publique d'une année à l'autre est égale au déficit (à l'excédent) budgétaire annuel. Le déficit est lui-même égal aux frais d'intérêt de la dette publique nette, plus les dépenses consacrées aux programmes gouvernementaux, moins les recettes perçues par l'État. La différence entre les recettes et les dépenses de programmes est souvent appelée solde de fonctionnement (SF). Le déficit est donc égal aux frais d'intérêt, moins le solde de fonctionnement lorsqu'il est positif, c'est-à-dire l'excédent de fonctionnement. (Si le solde de fonctionnement est négatif, ce déficit de fonctionnement est ajouté aux frais d'intérêt pour donner le déficit total.)

À mesure que les déficits s'accumulent et que la dette publique augmente, ou si les taux d'intérêt montent, la composante du déficit actuel formée par les frais d'intérêt augmente aussi, évidemment. Néanmoins, l'effet

de cette augmentation des frais d'intérêt sur le ratio de la dette au PIB peut être contrebalancé de deux manières :

(1) si la croissance du PIB est suffisamment forte plus précisément, si le taux annuel de croissance nominale de l'économie (c) est supérieur au taux d'intérêt sur la dette publique (i) l'effet de la croissance économique peut compenser, et au-delà, celui des frais d'intérêt; (2) ou encore, si l'excédent de fonctionnement est suffisamment important, le déficit annuel sera assez faible (il pourrait même se transformer en excédent global) pour que l'augmentation de la dette en pourcentage soit inférieure à la croissance de l'économie en pourcentage, ce qui entraînera une diminution du ratio de la dette au PIB.

La combinaison de ces effets montre que le ratio de la dette augmentera d'une année à l'autre à moins que le solde de fonctionnement (lui aussi exprimé en proportion du PIB) ne soit supérieur au taux d'intérêt diminué du taux de croissance de l'économie, le tout multiplié par le ratio de la dette courante, soit D/PIB^3 . Sous forme symbolique :

Le ratio de la dette augmente
sauf si SF/PIB est supérieur à
 $(i-c) \times (D/PIB)$.

Tout tient dans cette relation fondamentale. Nous pouvons considérer que le terme $(i-c) \times (D/PIB)$ est un facteur structurel, car il fait intervenir des variables qui caractérisent l'ensemble de l'économie et ne subissent que de manière indirecte l'influence de la politique publique, en particulier à court terme. L'autre terme, SF/PIB est la différence entre les recettes courantes et les dépenses de programmes courantes de l'État (par rapport au PIB). On peut le qualifier de facteur budgétaire puisqu'il peut être modifié directement et rapidement par les décisions du gouvernement en matière d'impôts et de dépenses. La relation fondamentale s'exprime alors de la manière suivante : le ratio de la dette continue d'augmenter tant que le facteur budgétaire ne contrebalance pas au moins le

À l'heure actuelle, avec un taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale d'à peu près 8 pour cent, une croissance économique (nominale) située entre 4 et 5 pour cent en tendance et un ratio de la dette fédérale qui approche 0.75, le facteur structurel est d'environ

³ Le ratio de la dette augmentera à moins que la variation procentuelle annuelle de la dette, « $\Delta D/D$ », soit inférieure au taux de croissance procentuelle, « C », du PIB nominal. La variation de la dette, ΔD , représente le coût de l'intérêt, $i \times D$ moins le solde de fonctionnement, SF . Ainsi, pour empêcher le ratio de la dette, D/PIB , d'augmenter : $(i \times D - SF)/D < C$. En réorganisant les modalités et divisant les deux côtés de l'inégalité par le PIB, on obtient les conditions permettant au ratio de la dette de diminuer : $SF/PIB > (i-c) \times (D/PIB)$.

2.6 pour cent.⁴ Par conséquent, le ratio de la dette au PIB continuera d'augmenter sauf si l'excédent de fonctionnement c'est-à-dire le facteur budgétaire est d'au moins 2.6 pour cent du PIB, soit d'environ \$20 milliards. Pour donner un point de repère, signalons que l'excédent de fonctionnement prévu pour l'exercice 1994-95 est d'à peu près \$5 milliards.

■ Cette analyse simple de la dynamique de la dette publique a un certain nombre de conséquences fondamentales.

■ Ce n'est pas tant le taux d'intérêt ou le taux de croissance économique pris isolément qui importe que leur différence, (i-c). Lorsque le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance comme cela est le cas en moyenne depuis le début des années 80 l'effet négatif de la dette est plus important que l'effet positif de la croissance, de sorte que le ratio de la dette a tendance à augmenter de manière exponentielle, à moins d'être compensé par des excédents suffisamment importants et soutenus du budget de fonctionnement.

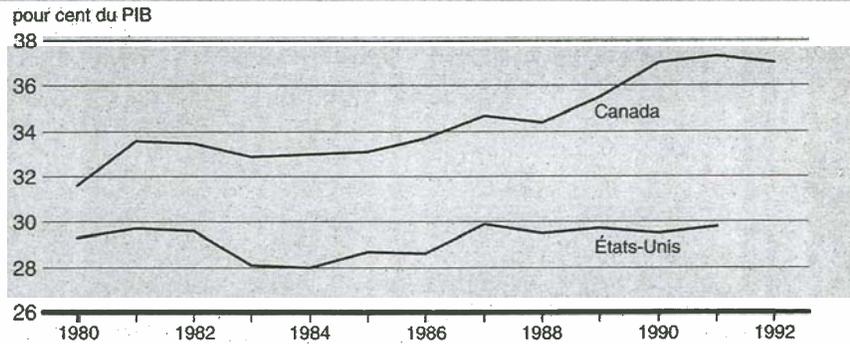
■ Si l'on ne fait rien pour régler le problème de la dette, il s'aggrave continuellement. Cela est dû au fait que le facteur structurel (i-c) x (D/PIB) tend à devenir de plus en plus important à mesure que le ratio de la dette, D/PIB, augmente. De plus, lorsque ce ratio augmente, il a tendance à faire monter le taux d'intérêt, ce qui freine encore la croissance. Considérés dans leur ensemble, ces facteurs ont tendance à accélérer la croissance du facteur structurel, ce qui signifie que des excédents de fonctionnement de plus en plus élevés sont nécessaires à une reprise en main de la situation. L'incapacité du gouvernement à s'attaquer avec détermination au problème de la dette publique pendant la deuxième moitié des années 80, quand l'économie était vigoureuse, a rendu le problème de la dette beaucoup plus difficile à résoudre maintenant.

■ L'aspect positif est que, une fois qu'on a réussi à inverser l'évolution du ratio de la dette, tous les facteurs commencent à agir dans le bon sens. La baisse du ratio de la dette a tendance à s'auto-renforcer, à condition qu'on maintienne la discipline budgétaire et la tendance à la baisse du ratio de la dette. Il est arrivé trop

souvent par le passé p. ex. pendant la deuxième moitié des années 80 que quelques années de croissance relativement vigoureuse durant la phase ascendante du cycle économique ne produisent que de modestes excédents de fonctionnement et un relâchement de la discipline. Le ratio de la dette se stabilisait pour un temps, avant de reprendre son mouvement accéléré à la hausse avec le début de la récession suivante (graphique 35).

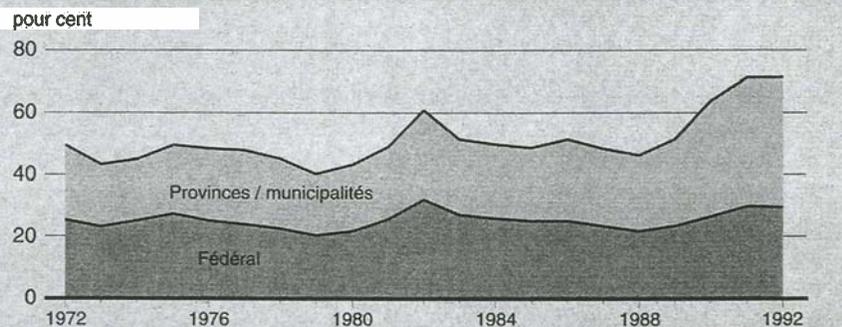
■ La principale conséquence de l'arithmétique de la dette publique pour les autorités est la suivante. Lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs à la croissance économique en tendance comme cela est nettement le cas à l'heure actuelle il faut dégager des excédents de fonctionnement très importants pendant la phase ascendante du cycle économique. Cela est en effet nécessaire pour compenser la diminution inévitable du solde de fonctionnement qui peut même devenir déficitaire pendant la phase descendante du cycle. Par conséquent, c'est quand l'économie est clairement en train de se raffermir que les mesures budgétaires doivent être les plus rigoureuses.

4 À un taux croissance du PIB nominal de 4.5 pour cent, le facteur structurel, (i-c) x SF/PIB, est (8.0 pour cent - 4.5 pour cent) x .75 = 2.6 pour cent. Bien que la croissance de second trimestre de 1994 ait été plus vigoureuse, la mesure d'analyse pertinente de la dette tendancielle est fondée sur un taux de croissance moyen à plus long terme.

Graphique 37 Hausse du fardeau fiscal au Canada

Remarque : Les calculs sont faits à partir des impôts et taxes prélevés par tous les paliers de gouvernement.
Source : OCDE, *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE*.

combinés – se chiffraient à \$51 milliards en 1993, en hausse de près de 42 pour cent en termes réels depuis 1980. Plus important encore, le régime fiscal total des entreprises a augmenté de façon marquée en pourcentage du revenu avant impôt (graphique 38). Près des 70 pour cent des impôts directs des entreprises, dont plusieurs perçus par les provinces et municipalités, *ne sont pas* proportionnels au revenu. Ils comprennent les charges sociales versées par l'employeur, les impôts fonciers et les impôts sur le capital. Étant donné qu'ils doivent être payés sans égard aux bénéfices de l'entreprise, ils ont traduit des taux effectifs extrêmement élevés et croissants au cours des ralentissements économiques.

Graphique 38 Impôts directs des sociétés en pourcentage des profits avant impôts directs

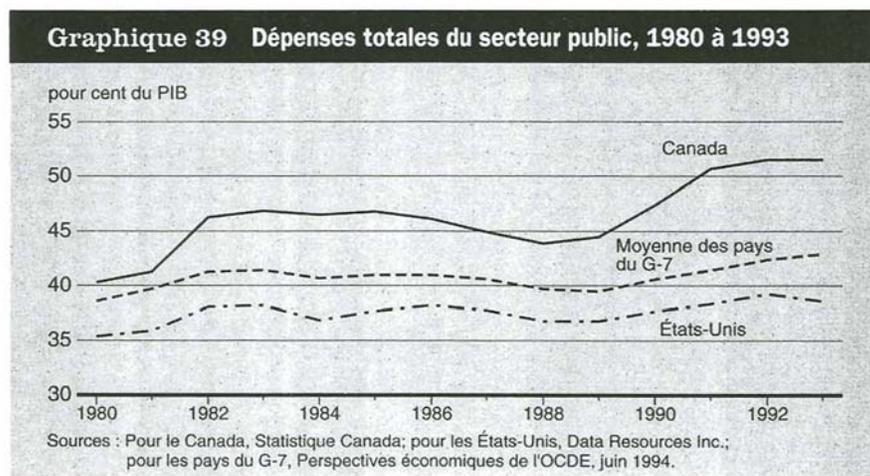
Remarque : Les impôts directs comprennent les impôts sur les revenus, les impôts sur la masse salariale, les impôts fonciers et les impôts sur le capital.
Source : Ministère des Finances.

Une fiscalité relativement plus lourde au Canada a toujours eu pour contrepartie, dans une large mesure, des services publics plus étoffés, qui ont dans bien des cas grandement contribué à l'équité et à la qualité de la vie au

Canada. Certains services financés par l'impôt dans notre pays ont également amélioré la compétitivité des entreprises canadiennes sur le plan des coûts. En comparaison des États-Unis, par exemple, le régime canadien de soins de santé national a réduit les coûts pour les employeurs et a augmenté la souplesse, étant donné que les travailleurs peuvent se déplacer partout au pays sans craindre d'être moins bien couverts ailleurs.

Maintenant, toutefois, les impôts et taxes augmentent non pour financer une extension ou une amélioration des services publics, mais pour payer l'intérêt d'une dette publique en hausse accélérée. Nous devons revenir sur la bonne voie. L'objectif ultime consiste à mettre fin à l'augmentation des impôts et taxes, puis à les faire diminuer. Cela doit être le cas de l'ensemble des impôts fédéraux, provinciaux et locaux, puisque en fin de compte, il n'y a qu'un seul contribuable.

Les dépenses totales du secteur public sont également élevées au Canada par rapport à l'étranger – elles sont nettement supérieures à la moyenne du G-7 en proportion du PIB – et elles ont augmenté à chaque phase descendante du cycle économique (graphique 39).



La conclusion s'impose donc : les corrections dans le domaine des finances publiques doivent prendre essentiellement la forme d'une compression des dépenses, et non d'une augmentation des impôts. Les solutions de facilité n'existent plus au Canada. En revanche, si nous prenons des mesures énergiques pour remettre les finances fédérales sur la voie de l'équilibre – comme le gouvernement s'y est fermement engagé – le dernier obstacle fondamental qui s'oppose à une croissance économique et à une création d'emploi soutenues aura été éliminé.

Épilogue

Dans le bilan financier passé du Canada, peu de gens s'en sont tiré sans heurts. Certainement pas ceux qui, sans cesse, ont exhorté les gouvernements à sabrer dans les dépenses, mais sans toutefois être prêts à en subir eux-mêmes les conséquences. Ni même les gouvernements qui, année après année, ont suivi la voie de la moindre résistance, repoussant les décisions dans l'avenir.

Le gouvernement s'est engagé à enrayer cette tendance. Ainsi que l'a déclaré le Premier ministre le 18 septembre dernier à Québec – «Il est temps de réduire les déficits lorsque l'économie est en croissance. Le temps est maintenant venu de le faire.» Le gouvernement est déterminé à atteindre ses objectifs financiers – selon l'échéancier prévu – et cette détermination est ferme.

Ces objectifs ne sont pas une fin en soi. Au contraire, ils sont au nombre des *moyens* qui permettront d'atteindre l'objectif ultime, celui d'offrir aux Canadiennes et aux Canadiens des emplois meilleurs et plus nombreux. L'atteinte de cet objectif constitue le but du nouveau cadre de la politique économique exposé dans ce document.

Ce cadre est constitué de cinq grands thèmes de la politique :

- aider les Canadiens à acquérir des compétences;
- inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles;
- repenser le rôle de l'État;
 - mettre l'économie sur la bonne voie;
- instaurer un climat financier et monétaire sain.

Toutes les mesures que prendra le gouvernement fédéral dans le vaste domaine de la politique économique serviront davantage ces orientations de politique qui se lient et se renforcent mutuellement.

Pour parvenir à offrir des emplois meilleurs et plus nombreux, les Canadiens et Canadiennes devront désormais relever, en partenariat avec leurs gouvernements, les défis et saisir les possibilités qui créeront un avenir économique digne du potentiel superbe du Canada.