

La "Théorie générale" et le keynésianisme

5

L'après-guerre au Canada : politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation ?

*Alain Noël **

« Il reste que si l'évolution du capitalisme à l'ancienne vers le capitalisme à la nouvelle mode n'avait dépendu que d'une conversion intellectuelle au système keynésien, elle aurait eu peu de chance d'aller aussi loin [...].

Ce qui est caractéristique de la période d'après guerre, c'est que diverses forces indépendantes se sont conjuguées pour accroître les moyens de régulation de l'économie, tout en maintenant le volume de la demande à un très haut niveau.»

Andrew Shonfield,
Le capitalisme d'aujourd'hui.

L'interprétation habituelle de la prospérité d'après guerre dans les économies capitalistes avancées accorde la priorité aux idées de Keynes. Simplifié, le raisonnement ressemble à ceci : pendant la Grande dépression, Keynes écrit la *Théorie Générale*, qui propose une solution théorique à la crise ; un à un, les gouvernements comprennent leurs erreurs et adoptent des politiques keynésiennes ; celles-ci sont efficaces et, en conséquence, une longue période de prospérité commence. Tous les auteurs n'accordent pas autant d'importance à la théorie que Paul Samuelson qui, encore en 1980, concluait que la science économique rend désor-

* Professeur titulaire, Département de science politique, Université de Montréal.

mais les dépressions impossibles (1980, p. 251). Mais on s'entend en général pour parler de « révolution keynésienne », et pour faire de la théorie de Keynes la cause centrale de la prospérité d'après guerre (Attali, 1981, p. 51 ; Simeon, 1976, p. 572).

Une telle interprétation semble d'ailleurs très bien rendre compte du cas canadien. C'est en effet le Canada qui aurait le plus rapidement et le plus complètement adopté les idées de Keynes (Galbraith, 1975, p. 137 ; Brady, 1958, p. 55). Il aurait alors s'agit d'une véritable « révolution », d'un évènement dont l'impact équivalait à celui de la découverte d'or au Yukon dans les années 1890 (Brewis, 1968, p. 16 ; Fowke, 1967, p. 257). Le succès aurait naturellement suivi ; si bien, en fait, que « by the early 50s, it was possible to claim that Canada was showing the way to the entire Western world in the proper application of these policies. » (Drummond, 1972, p. 46) ¹⁰⁵

Bien sûr, ces évaluations de la première heure ont été nuancées depuis, le Canada ayant au mieux adopté une version conservatrice de l'approche keynésienne, avec des résultats mitigés, au moins en termes de lutte contre le chômage (Bellemare et Poulin Simon, 1983, pp. 169-76). Le postulat d'un après guerre keynésien n'en demeure pas moins généralement accepté ; tout au plus remet-on en question la pureté ou l'intensité de l'engagement gouvernemental. ¹⁰⁶ C'est d'ailleurs à partir de ce postulat que se construisent les différentes explications de la crise des années 1970-80. Pour certains, la crise a été causée, ou au moins aggravée, par

¹⁰⁵ Drummond fait référence aux politiques fiscales. Le keynésianisme est souvent vaguement défini, ou étendu à toute intervention macro-économique gouvernementale. Compte tenu du message central de Keynes -- l'idée selon laquelle le marché peut produire un équilibre sous-optimal -- il est plus juste de n'appeler keynésiennes que les politiques qui visent explicitement à modifier la conjoncture économique nationale. Au minimum, il faut parler de politiques fiscales et monétaires de stabilisation. D'autres politiques peuvent s'inscrire dans une démarche keynésienne, mais ce sont ces politiques de stabilisation qui définissent le keynésianisme.

¹⁰⁶ David Wolfe, par exemple, considère que le gouvernement a modifié l'approche keynésienne en la reliant à ses politiques traditionnelles de développement économique, basées sur l'exportation de matières premières (1984, p. 55). Diane Bellemare et Lise Poulin Simon insistent plutôt sur le fait que les politiques ont été limitées de façon à ne pas restreindre l'autonomie du secteur privé (1983, pp. 172-75).

l'abandon après 1975 des politiques keynésiennes en faveur du monétarisme. Les politiques n'auraient pas tant échoué qu'été délaissées, dans un contexte international d'austérité compétitive (Tobin, 1985 ; Wolfe, 1984 ; Bellemare et Poulin Simon, 1986, pp. 191-92). D'autres, par contre, insistent plus sur l'échec des politiques keynésiennes face aux problèmes des années 1970. Valables jusqu'aux années 1960, ces politiques auraient graduellement perdu leur efficacité, et ne pouvaient dès lors qu'être remises en question (Manzer, 1985, pp. 41-42). Enfin, certains font de la théorie et des politiques keynésiennes elles-mêmes les sources de la crise, et prônent par conséquent un retour à la théorie néo-classique et au libre-marché. Évidemment, la distinction faite ici est plus analytique que réelle. Bellemare et Poulin Simon, par exemple, soulignent l'abandon de l'approche keynésienne mais retiennent également la seconde interprétation centrée sur l'échec des politiques. De même, le rapport de la Commission MacDonald combine des éléments de la seconde et de la troisième interprétations, retenant la perte d'efficacité des politiques et les limites de la théorie (Royal Commission on the Economic Union, 1985, p. 294). De toute façon, ce qui importe, c'est que l'ensemble des analyses partent du même postulat. Malgré des divergences fondamentales, on s'accorde sur le caractère keynésien de l'après guerre canadien, et même sur le succès relatif connu durant cette période, grâce à, ou en dépit des politiques adoptées. C'est en fonction de ce postulat que de nouvelles options sont définies et proposées.

Mais cette vision de l'après guerre correspond-elle à la réalité ? Peut-on vraiment parler de « révolution keynésienne » au Canada ? Bien sûr, le gouvernement canadien a commencé à se référer à Keynes et à parler de stabilisation macro-économique dès les années 1940 (Struthers, 1983, p. 204). Mais il ne faut pas confondre le discours et les politiques, ni les politiques et leurs effets. Pour parler d'un après guerre keynésien dans le sens où on l'entend habituellement, il faut pouvoir montrer qu'un lien causal relie au moins minimalement les idées aux politiques et aux résultats. Or, cette séquence logique, implicite chez la plupart des auteurs, ne va pas de soi. Plusieurs anomalies, qui seront présentées dans la première partie de cet article, suggèrent qu'il convient de la réévaluer. C'est ce qui sera fait dans les deux parties suivantes, qui étudient les liens entre les idées et les politiques d'abord, et entre les politiques et les résultats ensuite. Ce bref survol

devrait également permettre d'offrir l'ébauche d'une interprétation alternative, qui sera discutée en conclusion.

I. UNE PROSPÉRITÉ KEYNÉSIIENNE ?

Toute une série d'anomalies justifient un réexamen de la conception selon laquelle l'après guerre au Canada a été keynésien, et ces anomalies concernent tous les aspects de la séquence idées-politiques-résultats, c'est-à-dire chaque élément et les liens entre eux.

D'abord, les résultats ne sont pas aussi impressionnants qu'on peut le penser. La situation a été somme toute favorable, mais jamais au point d'obtenir un marché du travail serré ou d'éliminer les périodes de récession (Bellemare et Poulin Simon, 1983, pp. 169-76). De plus, quels que soient les résultats, il est à peu près impossible de les relier aux politiques adoptées. Celles-ci ont pu contribuer à la prospérité d'après guerre, mais on ne peut vraiment dire dans quelle mesure (Bellemare et Poulin Simon, 1986, p. 117). En fait, tout indique qu'au mieux les politiques fiscales - les politiques de stabilisation les plus efficaces - auraient eu un impact à peu près nul. Les études les plus charitables concluent que, globalement, elles n'étaient adéquates que deux fois sur cinq, et la moins favorable, qu'elles étaient déstabilisantes deux fois sur cinq (Gillespie, 1979, p. 276). Même les « stabilisateurs automatiques » semblent n'avoir eu que peu ou pas d'impact (Auld, 1969, p. 435). Il fallait donc recourir à des mesures discrétionnaires, et celles-ci pouvaient rarement être efficaces, en bonne partie à cause de la structure des dépenses fédérales et de la répartition des pouvoirs (Bellemare et Poulin Simon, 1986, pp. 132-35). Quant à la politique monétaire, elle n'a pas, jusqu'à récemment, joué un rôle majeur. Le gouvernement canadien considérait que son potentiel était marginal, et ne l'a pas réellement utilisée (Lamontagne, 1984, p. 48 ; Deutsch, 1966, p. 126-27). Enfin, on ne peut attribuer la prospérité à l'utilisation de déficits pour « amorcer la pompe » ou à la simple croissance des dépenses étatiques. ¹⁰⁷ Au total, les dépenses gouvernementales augmentent pendant toute

¹⁰⁷ Plusieurs auteurs réduisent la théorie keynésienne à cet aspect (par exemple : Weir et Skocpol, 1985). Il s'agit évidemment d'une simplification, qui

la période, mais ceci est compatible avec des surplus budgétaires de 1947 à 1957, et avec de légers déficits par la suite (Wolfe, 1985, pp. 113-7). De 1952 à 1977, la dette fédérale diminue en proportion avec le PNB (Bellemare et Poulin Simon, 1983, p. 168). Par ailleurs, la part croissante des dépenses gouvernementales dans l'économie régularise certainement la demande globale, mais elle ne constitue pas un instrument de stabilisation efficace au sens keynésien, puisqu'elle n'est pas flexible (96% des dépenses fédérales sont récurrentes ; Lacroix et Rabeau, 1981, p. 52). Et, en fait, le développement de l'État providence n'équivaut pas vraiment à celui des politiques keynésiennes ; il les précède et suit une logique qui lui est propre (Briggs, 1961 ; Esping-Andersen, 1985). L'assurance-chômage, par exemple, quoique justifiable en termes keynésiens, a été adoptée pour réduire, et non pour augmenter les dépenses gouvernementales lors de récessions. L'expérience britannique, l'entrée en guerre, et des considérations actuarielles et constitutionnelles ont eu plus de poids dans la décision que la nécessité de relancer l'économie (Struthers, 1983, pp. 183-99 et 212-13 ; Pal, 1986).

Les politiques de stabilisation à proprement parler n'ont donc pas eu d'effets positifs évidents sur l'économie. Il s'agit déjà là d'une anomalie importante pour l'interprétation habituelle, puisque la seconde partie de la séquence idées politiques-résultats ne peut être établie. D'un point de vue comparatif cependant, cette anomalie ne surprend guère. En effet, l'Allemagne, la France et l'Italie, où les idées keynésiennes ont eu très peu d'influence jusqu'aux années 1960, ont obtenu des performances économiques remarquables, supérieures à celles des pays anglo-saxons, qui eux se voulaient keynésiens (Shonfield, 1967, pp. 64-65 ; Dummond, 1986, pp. 12-13). Bien sûr, ces pays avaient du rattrapage à faire. Il n'en demeure pas moins que le lien « politique keynésienne-prospérité » ne s'établit pas plus par une étude comparée que par une étude de cas.

Mais les politiques canadiennes étaient-elles néanmoins keynésiennes ? Après tout, l'absence de résultats peut s'expliquer par les contraintes propres à ces politiques et ne pas remettre en cause les intentions gouvernementales. Pour répondre à cette question, H. Scott Gordon a passé en revue vingt ans de politiques fiscales, analysant les discours autant que les politiques. À quelques exceptions près, ni les politiques, ni les discours les justifiant ne sont keynésiens. Tout au plus fait-on

ramène la théorie et les politiques keynésiennes à bien peu de choses (Patin-kin, 1982, p. 6).

référence à Keynes, pour plaire aux universitaires selon Gordon (1966, p. 37). Pour le reste, l'accent est mis sur l'obtention de budgets équilibrés, la réduction des impôts, le chômage structurel et l'équilibre de la balance des paiements. Gordon conclut :

« Three decades have gone since Keynes' *General Theory of Employment, Interest, and Money* was first published, and two since our own White Paper on policy ; and it must be confessed that Keynesian economic has made virtually no impact on the Canadian public mind or on the business community. It has made little headway in advancing the analytical work in the bureaucracy that underlies the formulation of employment and other economic policies ; and despite some brief period of favour it does not appear to have won its ways to any appreciable acceptance as a sound principle of fiscal policy. » (1966, p. 46).

Le lien entre les idées et les politiques s'avère donc aussi ténu que celui qui relie les politiques aux résultats. Il semble par conséquent difficile de parler de « révolution keynésienne » ou même d'un après guerre keynésien. Mais dans ce cas, que s'est-il passé ? Et comment expliquer le consensus qui persiste autour de l'interprétation habituelle ? Il n'est évidemment pas possible, en quelques pages, de réécrire l'histoire des politiques et des idées, mais quelques éléments de réponse peuvent néanmoins être suggérés, ne serait-ce que pour démontrer l'utilité d'une réinterprétation. D'abord, il faut revenir sur le lien entre les idées et les politiques.

II. DES IDÉES AUX POLITIQUES OU DES POLITIQUES AUX IDÉES ?

L'interprétation habituelle attribue le fait que le gouvernement canadien se soit converti rapidement aux idées de Keynes, à la présence d'hommes nouveaux dans la fonction publique, hommes nouveaux qui amenaient avec eux de nouvelles

façons de faire et de nouvelles idées sur le rôle de l'État. ¹⁰⁸ J.L. Granatstein résume bien la thèse, où l'on retrouve la séquence idées-politiques-résultats :

« ... bold thinking had replaced negativism, and this was as true of ministers as of officials. But it was the officials who seemed to have the upper hand, for at the beginning of the postwar era, matters concerning the economy and finance were all-important, and those who understood their mysteries had power thrust upon them. Clark, Bryce, Mackintosh, and Skelton were among the few who understood Keynes ; they were the keepers of the secrets, the wielders of power. Contrary to almost all predictions, the potency of the new economics these men fashioned for Canada was confirmed by a postwar boom, and with prosperity their influence was assured. The economists ruled in Ottawa. » (1982, p. 168)

Il est vrai que la fonction publique canadienne se construisait et faisait place à des hommes neufs et des idées nouvelles. ¹⁰⁹ Et cela a sûrement favorisé le changement, puisqu'en Grande-Bretagne, c'est justement la fonction publique, le Trésor, qui résistait à toute innovation (Weir et Skocpol, 1985, pp. 126-127). Mais de là à dire que les hauts fonctionnaires détenaient le pouvoir, il y a une marge. Le pouvoir, c'est d'abord et avant tout le Premier ministre Mackenzie King qui l'avait, comme le montre sa capacité à résister aux pressions des fonctionnaires en faveur de l'assurance-chômage et son efficacité à convaincre le Cabinet lorsque l'entrée en guerre le fait changer d'idée (Struthers, 1983, pp. 175-84 et 197-99) ; et Mackenzie King se méfiait suffisamment de ce qu'il appelait « l'intelligentsia » pour ne pas lui laisser trop de latitude (Owram, 1986, pp. 260, 278 et 287). De plus, tout un secteur de l'activité étatique, la gestion de la production en temps de guerre, échappait au contrôle des « mandarins ». Ceux-ci avaient de l'influence à la Banque du Canada, au ministère des Finances, et aux Affaires extérieures, mais c'est C.D. Howe et ses « dollar-a-year men » - des hommes d'affaires cooptés par l'État - qui dirigeaient ce qui était devenu une économie planifiée (Owram, 1986, pp. 258-59 ; Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 134-35.

¹⁰⁸ Les auteurs marxistes insistent sur l'importance du contexte politique mais reconnaissent également le rôle clé des fonctionnaires pour l'adoption des politiques en question (Wolfe, 1978, pp. 3-4 ; Whitaker, 1977a, pp. 59-60).

¹⁰⁹ Encore que W.A. Mackintosh, probablement l'économiste le plus influent, ne s'est converti que tard et partiellement aux idées de Keynes (Granatstein, 1982, p. 158)

Homme d'affaires lui-même, et étroitement lié à ceux-ci par ses activités ¹¹⁰, C.D. Howe reflétait « very much the employer's mentality » (Mackenzie King Diary, 16 janvier 1940, cité dans Granatstein, 1975, p. 253). A l'intérieur du Cabinet, il s'oppose à l'assurance-chômage (1940), aux allocations familiales (1944) et probablement, au départ, à l'arrêté en conseil P.C. 1003 sur la négociation collective (1944) (Granatstein, 1975, pp. 253 et 273 ; Coates, 1973, pp. 76-77, 179 et 223). Ce faisant, il représente bien le milieu des affaires, que ces réformes irritent passablement (Swartz, 1977, pp. 321-22). Et celui-ci lui en sait gré, non pas tant en soutenant le Parti libéral qu'en appuyant C.D. Howe lui-même (Whitaker, 1977b, pp. 162-64 ; Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 175-79).

C'est à ce niveau, entre les hauts fonctionnaires keynésiens d'une part, et C.D. Howe et ses adjoints et collègues d'autre part, que se joue le conflit qui décidera des politiques économiques pour l'après guerre. Les premiers désirent des politiques keynésiennes bien établies et une bonne dose de planification, les seconds souhaitent un retour à la « normale » et font confiance à la « libre entreprise » (Owram, 1986, pp. 302-304). Pendant quelque temps, les hauts fonctionnaires - Mackintosh en tête - semblent avoir le leadership. La fonction publique se construit, l'État providence progresse, et les fonctionnaires canadiens jouent un rôle clé lors des négociations visant à déterminer les structures économiques internationales pour l'après guerre. De plus, et surtout, ils sont en bonne position pour imposer des politiques de stabilisation keynésiennes au Cabinet. Ils contrôlent, en effet, après ce que Granatstein qualifie de « coup bureaucratique », le Comité consultatif pour la politique économique (Economic Advisory Committee) qui coordonne les activités liées à la reconstruction (Granatstein, 1982, pp. 158-65). Mais les « mandarins » se heurtent rapidement à C.D. Howe, lorsqu'ils tentent d'inclure son ministère parmi ceux qu'ils supervisent. Doug Owram explique :

« In the process Howe and Co. would have found their independence of action curtailed by a committee dominated by the Bank of Canada and the Department of Finance. The implications did not escape the notice of the formidable minister of munitions and supply. At the 11 June meeting of the War Cabinet, Howe opposed the proposals, and they were rejected. » (1986, pp. 305-306)

¹¹⁰ Activité de ministre en charge de dossiers économiques, mais aussi activités liées à la collecte de fonds pour le Parti libéral (Whitaker, 1977b, p. 91).

C'est plutôt le Comité consultatif qui finit par disparaître. Mackintosh devient alors Directeur-général de la recherche économique au nouveau ministère de la Reconstruction, dirigé par nul autre que C.D. Howe, un patron que le fonctionnaire trouve bien difficile à influencer ; Macintosh pratique quotidiennement « an intellectual form of volleyball - bouncing ideas off Mr. Howe's battleship steel headpiece. Some of them bounce pretty far... » (conversation rapportée par Grant Dexter, citée dans Granatstein, 1982, p. 166).

Howe, en effet, s'intéresse bien peu aux idées de Keynes. Ce n'est pas qu'il soit opposé par principe à toute intervention de l'État dans l'économie ; après tout, il a créé plusieurs sociétés d'État, et a assuré la direction d'une économie planifiée pendant la guerre (Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 133-35). Tout simplement, il ne voit pas pourquoi les politiques keynésiennes seraient nécessaires. Contrairement à la majorité des citoyens et des spécialistes, Howe ne craint pas un retour à la dépression après la guerre. Se fiant à l'épargne accumulée et à la demande différée par les consommateurs, il prévoit en fait une période de prospérité sans précédent. Optimiste, il conclut que ceux qui ne le sont pas, et qui prônent des politiques interventionnistes, comprennent mieux leurs théories qu'ils ne connaissent l'économie canadienne (Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 181-82).

Le programme de C.D. Howe est simple. Il suffit de laisser le secteur privé répondre à la demande, en l'aidant indirectement à se reconvertir pour la paix, avec des stimulants fiscaux ou financiers. L'essentiel pour l'État, c'est de laisser le champ libre au secteur privé. Mackenzie King, qui a toujours été conservateur en la matière, trouve la stratégie satisfaisante. Le problème cependant vient de ce que les électeurs ne partagent pas l'optimisme du ministre de la Reconstruction (Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 181-83). Les économistes se contredisent et, surtout, les Canadiens accordent peu de confiance au marché et à l'entreprise privée ; au début de 1944, seulement 35% des électeurs auraient préféré confier le gouvernement aux grandes entreprises plutôt qu'aux syndicats (Whitaker, 1977b, p. 138). La guerre a démontré l'efficacité de l'intervention gouvernementale, et le CCF pourrait bien prendre le pouvoir :

« People now had something to *lose*. The left could now be seen as a curiously conservative force, ready and able to protect the gains of the war in peace-time ; the right was a force which might lose it all in a return to

the prewar normalcy » of depression and despair. » (Whitaker, 1977b, p. 140)

Il fallait donc rendre la stratégie de C.D. Howe acceptable et même attrayante, l'insérer dans un programme plus global, un engagement du gouvernement à maintenir la prospérité. C'est dans ce but que Mackintosh rédige le *Livre blanc sur le revenu et l'emploi*, que Howe présente à la Chambre des Communes en avril 1945, et qui sera perçu comme la déclaration par laquelle le gouvernement rendait officielle l'adoption de principes keynésiens (Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 192-94). Mackintosh lui-même reconnaîtra plus tard qu'il ne s'agissait pas tant d'une approche nouvelle que d'un document « to convince people that the government was thoroughly committed and confident. » (Mackintosh, 1966, pp. 14-15). D'ailleurs, ce à quoi le gouvernement s'engageait, ce n'était pas au maintien du plein emploi mais plutôt à celui d'un « niveau élevé et stable d'emploi », engagement que Howe, qui efface et remplace la première expression - que Mackintosh avait utilisée - trouve plus raisonnable. La nuance se perdra dans la campagne électorale (Bothwell et Kilbourn, 1979, pp. 194-95).

En conséquence, ceux qui triomphent à la fin de la guerre, ce ne sont pas les experts et leurs politiques, mais C.D. Howe et son projet de retour à la normale. Le discours keynésien n'est adopté que sur le tard, pour rendre ce projet politiquement acceptable. Mais la conversion aux idées de Keynes n'est que superficielle, comme le montrent les études sur les politiques et leurs résultats présentées plus haut.

Ceci ne signifie pas que les hommes d'affaires contrôlaient l'État ou même qu'ils en limitaient sérieusement l'autonomie. Après tout, plusieurs réformes qu'ils ne désiraient pas ont alors été adoptées et, au départ, la libéralisation prônée par Howe inquiétait nombre de dirigeants d'entreprises, qui n'avaient pas à se plaindre de marchés garantis par l'État (Bothwell et Kilbourn, 1979, p. 187). Simplement, ce qui est suggéré ici, c'est que ce ne sont pas les experts et la théorie, mais les politiciens et leurs options qui ont prévalu dans le cas des politiques de stabilisation.

Us allocations familiales font-elles exception ? Après tout, C.D. Howe n'en voulait pas et elles ont été proposées d'abord par les experts, qui y voyaient un moyen d'augmenter le pouvoir d'achat des bas salariés, et donc la demande globa-

le. En fait, ce qu'il faut bien voir, c'est que les allocations familiales ont été adoptées pour des raisons électorales et, surtout, parce qu'elles permettaient de contenir les demandes des syndicats pour de meilleurs salaires, un résultat que les éléments conservateurs du Cabinet pouvaient apprécier (Granatstein, 1975, pp. 279-83 ; Owram, 1986, pp. 311-15). Comme pour l'assurance-chômage, la logique qui s'impose ici, c'est celle de l'État providence ; de toute façon, à elles seules, les allocations familiales constituent un bien pauvre instrument de stabilisation puisqu'elles ne génèrent pas des dépenses flexibles (Lacroix et Rabeau, 1981, p. 17). ¹¹¹

III. ET LA PROSPÉRITÉ ?

Mais si les politiques adoptées n'étaient pas vraiment keynésiennes, et si comme le montre la section 1 elles n'ont pas eu d'effets notables, comment alors expliquer la remarquable prospérité de l'après guerre ? De 1945 au milieu des années 1970, en effet, la consommation, la production et l'emploi progressent rapidement, et, d'un autre côté, le chômage et l'inflation demeurent à des niveaux très raisonnables. Si bien qu'en trente-quatre ans, le niveau de vie moyen double (Drummond, 1986, pp. 19-20).

Pour expliquer le dynamisme de toute la période, il faut probablement faire référence à une série de facteurs favorables : augmentation de la population canadienne, contexte international favorable, progression des investissements américains au Canada, demande à la hausse pour les matières premières, progression de

¹¹¹ La même chose peut être dite des mesures d'aides pour le logement. Suggérées par Mackintosh alors qu'il s'opposait encore à une relance keynésienne, ces politiques sont adoptées pour répondre à la pénurie de logements, bien plus qu'à un manque de demande. Elles deviennent d'ailleurs rapidement impossibles à utiliser de façon contra-cyclique, l'aide finissant par être perçue comme une nécessité, même en temps de boom (Struthers, 1983, p. 155 ; Bothwell, Drummond et English, 1981, pp. 100 et 181). Quant aux mesures favorisant l'investissement - crédits d'impôts pour fins d'investissement, politiques de dépréciation accélérée, incitations à la recherche -elles sont justifiées en termes keynésiens, mais sont tout à fait conformes à l'approche néo-classique, qui relie l'investissement non à la demande anticipée, mais à l'output nominal et au coût nominal d'utilisation du capital (Wolfe, 1978, pp. 5-6 ; Lacroix et Rabeau, 1981, pp. 23-24).

la consommation, etc. Dans l'ensemble, selon John Deutsch, la situation était tellement avantageuse qu'il est probable que le gouvernement canadien n'ait pas obtenu les meilleurs résultats possibles (1966, p. 128). Est-ce à dire que, comme le pensent certains économistes, le marché suffisait ? Oui et non. Il est vrai que l'État n'a pas joué le rôle qui lui est souvent attribué. Mais ce qui a bien fonctionné, ce n'est pas non plus le marché des économistes néo-classiques. Ce qui s'installait au milieu des années quarante, c'était de nouvelles formes de régulation, de nouveaux mécanismes économiques et sociaux rendant possible une relance durable de l'accumulation.

La thèse d'un marché efficace suggère qu'un « boom américain » a rapidement suivi le boom de l'après guerre, stimulant la production de matières premières et maintenant les investissements élevés. Mais ce n'est qu'en 1955 que les exportations canadiennes rejoignent le niveau atteint en 1944 (Drummond, 1986, p. 24). De plus, la reprise des exportations n'avait pas suffi, en 1937, à relancer l'économie (Safarian, 1970, pp. 2-8). Quant à l'investissement, quoique vigoureux, il ne représente pas, au moins au début, le facteur principal. Ce sont plutôt les dépenses des consommateurs qui, de 1946 à 1949, génèrent la croissance. Liées au début à l'épargne accumulée et à la consommation différée pendant la guerre, celles-ci engendrent plus qu'un boom temporaire parce qu'elles se fondent dorénavant sur des revenus élevés et stables (Royal Commission on Canada's Economic Prospects, 1957, pp. 88-89). Le contraste avec la période qui suit la guerre de 1914-1918 est remarquable. Dans les deux cas, il y a progression de la production et de la productivité. Mais, dans les années 1920, les salaires nominaux sont stables et les salaires réels progressent très peu, alors qu'après 1947, les salaires nominaux augmentent de 6,3% par année et les salaires réels de 2,5% (de 1947 à 1957 ; Woods et Ostry, 1962, pp. 396-401). C'est à ce niveau, d'abord et avant tout, que se situe l'originalité de la période. Bien sûr, le dynamisme américain, qui repose sur la même transformation sociale, contribue aussi à la croissance canadienne, tout comme le développement de l'État-providence. Mais c'est la formation des salaires qui en constitue le fondement et en assure la longévité. ¹¹²

¹¹² C'est d'ailleurs ce mécanisme qui est le plus clairement rompu depuis les années 1970. Alors que « de 1955 à 1975, les Canadiens se sont enrichis de façon systématique... depuis dix ans, l'ensemble des salariés se sont appauvris (sic), même si l'économie s'est enrichie. On peut se demander où est allé tout

Les nouvelles formes de régulation des salaires ne sont évidemment pas sans liens avec le développement de l'État-providence, qui réduit la « contrainte au travail » pour les salariés (Lipietz, 1984, p. 328). Mais elles reposent surtout sur la force acquise par les syndicats pendant la guerre, force qui a été suffisante pour imposer de nouvelles règles du jeu à l'État et aux employeurs. Jusqu'au début des années 1940,

« ... employers had had virtually a free hand to cut wages, discriminate against union members and refuse to recognize and bargain collectively with unions, while enjoying protection from the police in recruiting strike-breakers when faced with organized labour resistance. » (Jamieson, 1968, pp. 292-93)

Dans un tel contexte, la formation des salaires dépendait de la productivité et des fluctuations du marché. Pendant et après la guerre, la situation change. D'abord, le militantisme des syndicats et la montée du CCF amènent le gouvernement à imposer la négociation collective aux employeurs. Puis, les grèves de 1946 et 1947 forcent les entreprises à accepter les nouvelles règles du jeu et établissent une structure de salaires plus rigide, basée sur les gains obtenus dans quelques secteurs clés (Wolfe, 1984, pp. 55-56). C'est sur cette base que la croissance équilibrée de la période s'établit. ¹¹³

IV. CONCLUSION

Cet article suggère donc que, contrairement à ce que l'interprétation habituelle propose, les experts n'ont pas réussi à imposer des idées et des politiques keynésiennes au gouvernement canadien. Ce sont essentiellement des politiques tradi-

cet argent ! » En retour, ceci a des conséquences sur les dépenses de consommation : « Ce qui affecte le plus les consommateurs, ce n'est pas une perte de 4 p. cent de leur pouvoir d'achat. C'est le fait de ne plus avoir droit à l'enrichissement régulier auquel ils s'étaient habitués. » Alain Dubuc, « Depuis dix ans, le pouvoir d'achat des salariés a baissé de \$154 par semaine », *La Presse*, 27 décembre 1986, p. H1.

¹¹³ Craignant une poussée inflationniste, le gouvernement canadien résiste à cette tendance dès le début. Il semble cependant que les salaires n'engendraient pas ou peu d'inflation (Jamieson, 1954, pp. 154-56).

tionnelles qui ont été adoptées, puis présentées avec un langage keynésien pour convaincre les électeurs. D'un point de vue keynésien, ces politiques n'ont pas eu d'effets significatifs. Mais de nouvelles formes de régulation, centrées sur la formation des salaires, ont rendu possible la prospérité de l'après guerre.

Certains pourront juger que même si elle était limitée, la simple reconnaissance du principe selon lequel le gouvernement est responsable de la situation économique était importante, puisqu'elle permettrait éventuellement plus de changements. C'est peut-être vrai. Tout comme il est possible que la connaissance de la *Théorie générale* ait permis d'éviter des erreurs qui auraient ralenti la croissance, et ait donné confiance aux investisseurs (Bleaney, 1985, pp. 123-30). Il n'en reste pas moins qu'on est plus loin d'une « révolution » keynésienne. Et il ne faut pas non plus penser que l'intervention de l'État dans l'économie n'existait pas auparavant, dans un pays où le laissez-faire n'a jamais vraiment prédominé (Owram, 1986, p. 203).

Mais si la thèse défendue ici est correcte, comment expliquer sa nouveauté ? Après tout, les anomalies relevées étaient déjà connues. Et David Wolfe, qui a étudié la question à fond, obtient des conclusions rapprochées, sans toutefois revenir sur l'idée d'un après guerre keynésien. ¹¹⁴

En bonne partie, cette situation reflète le succès politique et idéologique du Parti libéral du Canada. Au départ, en effet, la gauche n'accordait aucune crédibilité à la stratégie économique libérale et prévoyait qu'une dépression suivrait le boom de l'après guerre. ¹¹⁵ Graduellement cependant, le succès économique se fait convaincant, et Tommy Douglas, alors Premier ministre de la Saskatchewan, finit par conclure, en 1956, qu'il faut reconnaître que les capitalistes « have applied some of the Keynesian techniques and they have been admirably successful

¹¹⁴ Wolfe insiste sur le caractère superficiel du discours keynésien, reconnaît plusieurs anomalies mentionnées ici, et comprend l'importance des syndicats, mais il continue néanmoins à parler de la période comme d'une période de politiques keynésiennes. Il fait même de ces politiques la caractéristique définissant la période (1978 ; 1984 ; 1985, p. 111). Cy Gonick remet en question le caractère keynésien de l'après-guerre, mais son intervention ajoute peu à celle de Gordon, parce qu'elle ne réévalue pas le processus de décision lui-même (Gonick, 1983).

¹¹⁵ "Editorial : Reconversion and Employment", *Canadian Forum*, October 1945, pp. 153-54.

up to a point. ... We... like socialist parties all over the Western world, are on the defensive... » (cité dans Horowitz, 1968, p. 172). Ainsi, même la gauche accepte désormais d'attribuer au gouvernement canadien le mérite de la prospérité d'après guerre.

Il s'agissait de fait d'une conclusion presque nécessaire pour les socialistes, puisqu'ils ne pouvaient supposer que le marché lui-même avait fonctionné de façon satisfaisante. Il fallait donc que l'État ait été responsable. C'est sans doute cette tendance à tout réduire à la dichotomie État/marché qui explique la persistance de l'interprétation critiquée ici. Refusant à juste titre de donner le crédit au marché et ignorant les formes autonomes de régulation sociale, on conclut un peu vite que c'est un État keynésien qui a présidé à l'après guerre au Canada.

Il reste encore beaucoup à faire pour comprendre la régulation sociale dans les économies capitalistes. Mais ce serait déjà un progrès que d'en reconnaître l'existence, à côté de l'État et du marché. Ceci ne viendra toutefois pas facilement car la dichotomie État/marché est bien ancrée. Comme le souligne un auteur bien connu :

« The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds. » (Keynes, 1936, viii)

BIBLIOGRAPHIE

- Attali, Jacques (1981), *Les trois mondes : Pour une théorie de l'après-crise*, Paris : Fayard.
- Auld, Douglas A.L. (1969), « Fiscal Policy Performances in Canada, 1957-1967 », *Public Finance*, 24(3) : 36.
- Bellemare, Diane et Poulin Simon, Lise (1983), *Le plein emploi : pourquoi ?*, Montréal : Presses de l'Université du Québec.
- Bellemare, Diane et Poulin Simon, Lise (1986), *Le défi du plein emploi*, Montréal : Éditions Saint-Martin.

- Bleaney, Michael (1985), *The Rise and Fall of Keynesian Economics : An Investigation of its Contribution to Capitalist Development*, New York : St. Martin's Press.
- Bothwell, Robert and Kilbourn, William (1979), *C.D. Howe : A Biography*, Toronto : McClelland and Stewart.
- Bothwell, Robert, Drummond, Ian, and English, John (1981), *Canada since 1945 : Power, Politics, and Provincialism*, Toronto : University of Toronto Press.
- Brady, Alexander (1958), *Democracy in the Dominions*, Third edition, Toronto : University of Toronto Press.
- Brewis, T.N. (1968), « Economic Growth : Concepts and Objectives », in Brewis (ed.), *Growth and the Canadian Economy*, Toronto : McClelland and Stewart, pp. 1-18.
- Briggs, Asa (1961), « The Welfare State in Historical perspective », *Archives européennes de sociologie*, 2 : 221-58.
- Coates, Daniel (1973), *Organized Labor and Politics in Canada : The Development of a National Labor Code*, Ph.D. dissertation, Economics, Cornell University.
- Deutsch, John J. (1966), « Canadian Economic Policy 1945-65 : A Summing Up », in S.F. Kaliski (ed.), pp. 123-33.
- Drummond, Ian M. (1972), *The Canadian Economy : Structure and Development*, Revised edition, Georgetown : Irwin-Dorsey.
- Drummond, Ian M. (1986), « L'histoire économique et la performance économique du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale », dans John Sargent (dir.), *L'évolution macroéconomique depuis la Guerre*, Volume 20, Études pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa : Approvisionnement et Service Canada, pp. 1-86.
- Esping-Andersen, Gösta (1995), « Power and Distributional Regimes », *Politics & Society*, 14 (2) : 223-56.

- Fowke, V.C. (1967), « The National Policy - Old and New », in W.T. Easterbrook and M.H. Watkins (eds.) *Approaches to Canadian Economic History*, Toronto : McClelland and Stewart, pp. 237-38.
- Galbraith, John Kenneth (1975), « How Keynes Came to America », in Milo Keynes (ed.), *Essays on John Maynard Keynes*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 132-41.
- Gillepsie, W. Irwin (1979), « Postwar Canadian Fiscal Policy Revisited, 1945-1975 », *Canadian Tax Journal*, 27 (3), May-June : 265-76.
- Gonick, Cy (1983), « Boom and Bust : State Policy and Economics of Restructuring », *Studies in Political Economy*, 11, Summer : 27-47.
- Gordon, H. Scott (1966), « A Twenty Years Perspective : Some Reflections on the Keynesian Revolution in Canada », in S.F. Kaliski (ed.), pp. 23-46.
- Granatstein, J.L. (1975), *Canada's War : The Politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945*, Toronto : Oxford University Press.
- Granatstein, J.L. (1982), *The Ottawa Men : The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto : Oxford University Press.
- Horowitz, Gad (1968), *Canadian Labour in Politics*, Toronto : University of Toronto Press.
- Jamieson, Stuart (1954), « Labour Problems of an Expanding Economy », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 20 (2), May : 141-56.
- Jamieson, Stuart (1968), *Times of Trouble : Labour Unrest and Industrial Conflict in Canada, 1900-66*, Study no. 22, Task Force on Labour Relations, Ottawa : Information Canada.
- Kaliski, S.F. (ed.) (1966), *Canadian Economic Policy Since the War*, Ottawa : Canadian Trade Committee.
- Keynes, John Maynard (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London : Macmillan.
- Lacroix, Robert et Rabeau, Yves (1981), *Politiques nationales, conjonctures régionales : La stabilisation économique*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

- Lamontagne, Maurice (1984), *Business Cycles in Canada : The Postwar Experience and Policy Directions*, Ottawa : Canadian Institute for Economic Policy.
- Lipietz, Alain (1984), *L'audace ou l'enlisement : Sur les politiques économiques de la gauche*, Paris : La Découverte.
- Mackintosh, W.A. (1966), « The White Paper on Employment and Income in Its 1945 Setting », in S.F. Kaliski (ed.), pp. 9-21.
- Manzer, Ronald (1985), *Public Policies and Political Development in Canada*, Toronto : University of Toronto Press.
- Owram, Doug (1986), *The Government Generation : Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto : University of Toronto Press.
- Pal, Leslie A. (1986), « Relative Autonomy Revisited : The Origins of Canadian Unemployment Insurance », *Revue canadienne de science politique*, 19 (1), mars : 71-92.
- Panitch, Leo (ed.) (1977), *The Canadian State : Political Economy and Political Power*, Toronto : University of Toronto Press.
- Patinkin, Don (1982), *Anticipations of the General Theory ? And Other Essays on Keynes*, Chicago : The University of Chicago Press.
- Royal Commission on Canada's Economic Prospect (1957), *Final Report*, Ottawa : Queen's Printer.
- Royal Commission on the Economic Union and Development Prospect for Canada (1985), *Report*, Volume 2, Ottawa : Supply and Services Canada.
- Safarian, A.E. (1970), *The Canadian Economy in the Great Depression*, Toronto : McClelland and Stewart.
- Samuelson, Paul E. (1980), *Economics*, Eleventh edition, New York : McGraw-Hill.
- Shonfield, Andrew (1967), *Le capitalisme d'aujourd'hui : l'État et l'entreprise*, Paris : Gallimard.
- Simeon, Richard (1976), « Studying Public Policy », *Revue canadienne de science politique*, 9 (4), décembre : 548-80.

- Struthers, James (1983), *No Fault of Their Own : Unemployment and the Canadian Welfare State 1914-1941*, Toronto : University of Toronto Press.
- Swartz, Donald (1977), « The Politics of Reform : Conflict and Accommodation in Canadian Health Policy », in Panitch (ed.), pp. 311-43.
- Tobin, James (1985), « Keynes's Policies in Theory and Practice », in Harold L. Wattel (ed.), *The Policy Consequences of John Maynard Keynes*, Armonk, New York : M.E. Sharpe, pp. 13-21.
- Weir, Margaret and Skocpol, Theda (1985), « State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States », in P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 107-163.
- Whitaker, Reg (1977a), « Images of the State in Canada », in Panitch (ed.), pp. 28-68.
- Whitaker, Reg (1977b), *The Government Party : Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930-58*, Toronto : University of Toronto Press.
- Wolfe, David A. (1978), « Economic Growth and Foreign Investment : A Perspective on Canadian Economic Policy, 1945-1957 », *Journal of Canadian Studies*, 13 (1), Spring : 3-20.
- Wolfe, David A. (1984), « The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada : Economic Policy, 1930-1982 », in Michael S. Cross and Gregory S. Kealey (eds.), *Modern Canada 1930-1980's*, Toronto : McClelland and Stewart, pp. 46-78.
- Wolfe, David A. (1985), « The Politics of the Deficit », in G. Bruce Doern (ed.), *The Politics of Economic Policy*, Volume 40, Studies for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Toronto : University of Toronto Press, pp. 111-62.
- Woods, H.D. and Ostry, Sylvia (1962), *Labour Policy and Labour Economics in Canada*, Toronto : Macmillan.