

HJ13  
A292  
1984Q

# nouvelle direction pour le Canada

Un programme de renouveau économique



Canada

# Une nouvelle direction pour le Canada

**Un programme de renouveau économique**

présentée par  
l'honorable Michael H. Wilson  
ministre des Finances

le 8 novembre 1984



Ministère des Finances  
Canada

Department of Finance  
Canada



## Table des matières

	Page
I. Introduction .....	1
II. Perspectives économiques et financières.....	5
A. Perspectives économiques.....	5
B. Perspectives financières.....	8
C. Questions et risques .....	12
III. Obstacles à la croissance.....	15
A. La persistance des déficits en tant qu'obstacle à la croissance .....	15
B. Obstacles à la croissance dans le secteur privé.....	21
IV. Stratégie de renouveau économique.....	23
A. Promotion de la croissance dans le secteur privé .....	23
1. R&D, innovation et diffusion de la technologie.....	25
2. Marchés extérieurs et financement des exportations .....	28
3. Investissements du secteur privé.....	36
4. Marché du travail et ressources humaines.....	45
5. Adaptation au changement économique et technologique .....	51
6. Croissance et compétitivité: la dimension régionale.....	55
7. Réglementation et intervention économiques.....	59
8. Politique de l'énergie.....	67
9. Coordination avec les provinces .....	70
B. Rétablissement d'une marge de manœuvre financière.....	71
1. Développement économique.....	73
2. Programmes sociaux .....	73
3. Transferts fédéraux-provinciaux.....	86
4. Aide publique au développement.....	88
5. Défense nationale.....	89
C. Conclusion: mise en œuvre de la stratégie.....	89
V. Consultations .....	93
VI. Amélioration des performances économiques: le défi pour les Canadiens.	97
Annexe .....	101

# Introduction

Nous formons au Canada un peuple fort et dynamique. Nous sommes abondamment pourvus en ressources naturelles. Nous bénéficions d'une excellente infrastructure économique édiflée au cours des années. Il n'y a pas de bornes à notre esprit d'innovation et d'entreprise. Et nous avons de grandes possibilités de croissance.

Pourtant, depuis une dizaine d'années, notre performance économique est très en deçà de notre potentiel. Depuis cinq ans en particulier, nos résultats économiques ont été médiocres non seulement par rapport à notre potentiel, mais aussi en comparaison d'autres pays qui sont très loin d'avoir les mêmes atouts que nous.

Le 4 septembre, les Canadiens ont voté pour le changement et pour un avenir meilleur, parce qu'ils savaient que nous pouvions faire beaucoup plus pour réaliser cet avenir. Ils ont ainsi donné la possibilité de prendre un nouveau départ, de rebâtir la confiance et d'établir un nouveau consensus national afin de réaliser le potentiel économique du Canada.

Les Canadiens ont voté pour un changement des politiques et un changement du mode d'élaboration de ces politiques. Voilà notre mandat et notre défi.

Le vote du 4 septembre est aussi un verdict sévère porté sur les résultats économiques du Canada pendant la période récente. Les Canadiens ont jugé une décennie caractérisée par la hausse des déficits de l'État et la montée du chômage, par l'expansion et l'interventionnisme de l'administration publique et par une croissance économique chancelante et incertaine. Ils ont vu des réalités économiques qui avaient changé et un pays qui n'avait pas évolué au rythme de ce changement. Ils ont constaté que leur gouvernement et leur économie s'étaient écartés dangereusement de la voie à suivre et de l'équilibre à conserver.

Nos piètres résultats n'ont pas une cause seule et unique. L'instabilité des marchés internationaux nous a causé des difficultés. Cependant, elle a aussi fait naître des possibilités, des chances que nous n'avons pas su saisir à temps. L'évolution technologique a entraîné le déclin de certaines de nos industries traditionnelles, mais elle a aussi créé de nouveaux défis que nous n'avons pas relevés assez rapidement. Enfin, si l'augmentation rapide de notre population active a maintenu le chômage à un niveau excessivement élevé, elle nous a aussi offert la possibilité d'enregistrer une forte croissance non inflationniste. Or, nous n'avons pas réussi à exploiter cette possibilité.

L'une des raisons majeures de nos mauvais résultats a été l'incapacité du gouvernement du Canada de s'attaquer aux vrais problèmes. Le gouvernement a trop longtemps négligé les causes des problèmes et ne s'est attaqué qu'à leurs symptômes. Il a trop longtemps laissé sa situation financière se détériorer et la dette augmenter. Par le biais d'une réglementation et d'une intervention excessives, il a substitué les jugements des hommes politiques et des régulateurs à ceux du marché.

En conséquence, l'entreprise – et plus particulièrement la petite entreprise – s'est trouvée ligotée par une réglementation croissante qui l'a privée de l'énergie créatrice nécessaire pour prendre des risques, accroître la productivité et créer des emplois durables et satisfaisants. Le gouvernement a trop souvent entravé le changement – au lieu de le faciliter – en protégeant aux frais du contribuable les entreprises qui ne réagissaient pas assez vite pour accroître la productivité ou saisir les nouvelles possibilités offertes par le marché. Au lieu de mettre en place un cadre légal et fiscal cohérent sur lequel l'entreprise productive pourrait s'appuyer, le gouvernement a procédé à des changements arbitraires, qui ont créé un climat d'incertitude et miné la confiance aussi bien au pays qu'à l'étranger.

Un autre résultat est que les travailleurs n'ont pas eu suffisamment de possibilités de devenir plus productifs. Ni eux ni leurs familles n'ont pu satisfaire leurs espoirs et leurs aspirations. Le gouvernement a trop souvent été incapable d'instaurer les conditions qui auraient permis aux jeunes de commencer une vie active productive ou qui auraient permis aux travailleurs âgés de s'adapter plus facilement à de nouveaux emplois. Celui ou celle qui voulait chercher de nouvelles possibilités devait le faire à ses propres risques et dépens, tandis que ceux qui refusaient de s'adapter bénéficiaient souvent d'une aide considérable du gouvernement. Cela a sapé la confiance et l'esprit d'initiative des travailleurs et de leurs familles.

En bref, le dynamisme fondamental des Canadiens et des entreprises canadiennes a été érodé par une politique économique qui, bien que reposant souvent sur de bonnes intentions, a été incohérente, a découragé la productivité et a souvent récompensé les moins productifs, aux dépens de ceux qui étaient prêts à prendre des risques et à innover.

Le gouvernement estime que les Canadiens ont la volonté de produire et d'innover, et la capacité d'engendrer une croissance beaucoup plus forte que celle qui a été enregistrée depuis une décennie. Notre objectif est de mettre en place un cadre d'orientation qui libérera l'énergie créatrice des Canadiens afin qu'ils puissent se bâtir un avenir meilleur qui donnera aux jeunes l'occasion d'apporter une contribution productive à l'économie et qui ouvrira des possibilités nouvelles aux travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi. Nous devons ramener le Canada au travail de manière que tous les Canadiens, y compris les retraités, les enfants et les adultes incapables de travailler, puissent jouir d'une vie meilleure. Nous visons un renouveau économique – un renouveau qui permettra aux Canadiens de se concentrer de manière coopérative et constructive sur l'accroissement du «gâteau» que représente l'économie, au lieu de s'enliser dans des luttes de plus en plus négatives pour obtenir une part d'un gâteau constant ou même en voie de rétrécissement.

Ce gouvernement montrera la voie de ce renouveau économique. Nous nous sommes fixé quatre défis.

En premier lieu, nous devons remettre de l'ordre dans nos finances afin d'arriver à enrayer, puis à résorber, le gonflement considérable de la dette publique et les effets négatifs qu'il exerce sur la confiance et la croissance.

En deuxième lieu, nous devons redéfinir le rôle de l'État afin qu'il fournisse un meilleur cadre pour la croissance et la création d'emplois et qu'il représente beaucoup moins un obstacle au changement et à l'innovation.

En troisième lieu, nous devons adopter des politiques favorables à une hausse de l'investissement, à une intensification de l'innovation, à une amélioration de la compétitivité internationale et à l'établissement d'un climat propice à l'apparition et à l'essor des entreprises nouvelles.

Enfin, nous devons réaliser ces changements d'une manière qui soit équitable, transparente et conforme à l'esprit fondamental de compassion, de tolérance et de justice qui caractérise la société canadienne. Nous n'affaiblirons pas les programmes essentiels de soutien du revenu qui ont bien servi les Canadiens. En fait, grâce à une meilleure performance économique nous chercherons à apporter une aide encore plus grande aux Canadiens qui en ont vraiment besoin.

Nous pensons que, en étant à la hauteur de ces quatre défis, nous pouvons amorcer le processus de renouveau économique.

Cependant, le renouveau ne s'obtiendra pas du jour au lendemain, ni sans peine. Il n'existe aucun remède rapide à des problèmes qui se sont développés sur une décennie. Le renouveau sera également impossible sans la collaboration du gouvernement fédéral, des provinces, des entreprises, des travailleurs et de leurs syndicats ainsi que des autres Canadiens. Non seulement nous devons travailler dur, mais nous devons travailler ensemble, dans un effort véritablement national de reconstruction économique.

Cela signifie que nous nous efforcerons de remplacer les tensions qui ont caractérisé les relations fédérales-provinciales au cours des dernières années par un climat plus positif et productif. Ce n'est qu'en collaborant de manière plus efficace que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent améliorer sensiblement les perspectives de croissance économique au cours des prochaines années.

Ce document a pour objet de présenter les idées du gouvernement sur les voies à suivre dans cet effort national. Les chapitres qui suivent exposent un programme de restructuration de la politique économique fédérale. Le chapitre II décrit la situation financière actuelle et les perspectives probables de l'économie d'ici la fin de la décennie. Le chapitre III présente les obstacles à surmonter.

Notre programme de renouveau fait l'objet du chapitre IV. Un grand nombre d'options ont été présentées à dessein. Le gouvernement a consacré beaucoup de temps à l'étude des défis économiques, et nous avons une idée claire de la direction

dans laquelle nous désirons conduire le pays. Nous ne voulons cependant pas agir sans solliciter l'avis de tous les Canadiens et en tenir pleinement compte dans nos décisions. Il y a de grands problèmes à résoudre, et tous doivent participer à cet effort. Notre programme vise à stimuler le débat lors des consultations qui se tiendront au cours des prochains mois avec les provinces, le monde du travail, le milieu des affaires et les autres groupes de la société canadienne. Le processus de ces consultations est décrit au chapitre V. Quant au chapitre VI, il résume les défis auxquels nous sommes tous confrontés si nous voulons obtenir une économie saine et en expansion.

Alors que nous commençons à discuter de ce programme, les Canadiens ne doivent pas perdre de vue l'objectif général derrière lequel nous sommes tous réunis. Nous venons tous de différents milieux, de diverses régions, et nous avons tous une expérience et des intérêts différents. Cependant, nous sommes unis par une volonté commune de voir un Canada fort et prospère. La réalisation de ce but améliore le sort de chacun d'entre nous. Nous pouvons l'atteindre si nous y travaillons tous ensemble.

## II. Perspectives économiques et financières

### A. Perspectives économiques

#### Situation économique actuelle

Au début de 1983, l'économie canadienne a commencé à sortir de sa pire récession de l'après-guerre. Entre le sommet qui a précédé la récession, au milieu de 1981, et le creux de la crise, au quatrième trimestre de 1982, la production réelle a baissé de 6.6 pour cent au Canada, l'emploi a chuté de près de 5 pour cent avec la perte de 560,000 emplois et le taux de chômage a grimpé à un sommet de 12.8 pour cent. À l'heure actuelle, malgré deux années de reprise, l'économie porte encore les séquelles de la plus grave récession enregistrée depuis les années 1930. L'emploi est à peine remonté au niveau d'avant la récession, le taux de chômage est extrêmement élevé et l'industrie canadienne tourne à un niveau nettement inférieur à son potentiel.

Les statistiques actuelles indiquent que l'expansion se poursuit, mais à un rythme modeste. Un facteur tout aussi important est que la reprise n'a pas jusqu'ici été aussi largement répartie ni aussi équilibrée qu'on l'avait prévu, et que les risques qui menacent la poursuite de ce redressement ont notablement augmenté depuis le début de l'année. Plus particulièrement, la persistance d'un haut taux de chômage et de taux d'intérêt élevés et instables a contribué à affaiblir la confiance des consommateurs et des investisseurs. Cette baisse de confiance se manifeste tout particulièrement dans les secteurs de l'économie canadienne sensibles aux taux d'intérêt: les investissements des entreprises manquent de vigueur tout comme les dépenses consacrées au logement et aux biens durables de consommation.

La faiblesse des dépenses intérieures a certes été compensée partiellement par la vigueur des exportations et l'amélioration de la situation commerciale, mais elle a eu pour effet de lier davantage notre reprise à l'expansion de l'économie américaine, aggravant ainsi le risque d'une rechute au Canada, si la croissance économique marquait le pas aux États-Unis.

Un autre facteur préoccupant de la reprise actuelle est l'inégalité de sa répartition. Plusieurs provinces ont enregistré un redressement économique relativement rapide, mais l'activité reste faible dans d'autres régions. Des disparités du même

genre se manifestent trop souvent aussi entre les secteurs industriels, les activités de fabrication bénéficiant d'une reprise assez vigoureuse, tandis que nombre d'industries d'exploitation des ressources subissent encore les contrecoups de la récession.

En résumé, bien que l'économie canadienne ait continué de croître en 1984, le caractère inégal de cette croissance, la faiblesse de la demande dans plusieurs grands secteurs et la persistance de taux de chômage élevés incitent de plus en plus de gens à penser que la reprise s'est essoufflée. Cette impression se confirme lorsque l'on compare la performance de l'économie canadienne en 1984 avec l'expansion remarquable enregistrée récemment aux États-Unis.

## Perspectives de l'économie canadienne

Les perspectives économiques et financières présentées dans ce chapitre décrivent l'évolution probable de l'économie canadienne et de la situation financière du gouvernement fédéral au cours de la décennie et reposent sur deux hypothèses clés:

- d'abord, qu'il n'y aura pas de crise importante de l'économie mondiale et que les taux réels d'intérêt américains et internationaux reviendront à un niveau plus normal après 1985; et
- ensuite, que le cadre des dépenses, du régime fiscal et de la réglementation au Canada ne subira aucun changement au cours de la décennie.

La baisse présumée des taux d'intérêt américains après 1985 est reflétée dans les projections de l'économie canadienne que présente le tableau 1 ci-dessous. Si ces taux ne fléchissaient pas, les perspectives seraient sensiblement plus sombres, comme nous l'expliquons par la suite dans ce chapitre.

On prévoit maintenant une croissance de la production réelle d'environ 4.2 pour cent en 1984, comparativement à 4.9 pour cent lors du budget de février dernier. Les investissements non résidentiels des entreprises devraient rester faibles à cause des taux d'intérêt réels élevés, de la nécessité de poursuivre l'assainissement des bilans et d'une forte marge de sous-utilisation des capacités. Étant particulièrement sensibles aux taux d'intérêt, les investissements résidentiels ont souffert de la hausse des taux hypothécaires au premier semestre de 1984. Les dépenses publiques en biens et services n'afficheront qu'une légère croissance réelle en 1984. L'excédent commercial du Canada se situe actuellement à un niveau record ou presque et devrait s'y maintenir à court terme, stimulant ainsi la croissance de l'emploi et de la production, de manière directe dans les secteurs travaillant pour l'exportation, et de façon indirecte dans toute l'économie.

Selon les prévisions, l'expansion de la production réelle au Canada devrait se ralentir en 1985 pour tomber à environ 2.4 pour cent, suivant ainsi l'évolution prévue de l'économie américaine. La baisse de régime escomptée dans les deux économies est due aux taux d'intérêt nominaux et réels élevés que l'on observe actuellement. Un fort taux de chômage devrait freiner la progression des revenus

Tableau 1

**Projection économique: principaux indicateurs économiques, 1984-1990**

	1984	1985	Moyenne à moyen terme: 1986-1990
(Variation en pourcentage, sauf indication contraire)			
DNB réelle	4.2	2.4	3.4
Emploi	2.4	1.9	2.7
Taux de chômage (niveau)	11.4	10.9	8.9
Indice des prix à la consommation	4.5	4.1	3.8
Taux des effets commerciaux à 90 jours			
Nominal	11.6	10.6	6.5
Réel	7.1	6.5	2.7

\* Les taux d'intérêt réels mesurés de façon conventionnelle sont les taux d'intérêt nominaux diminués du taux d'inflation. Cette dernière est mesurée ici par l'Indice des prix à la consommation.

personnels et inciter les consommateurs à la prudence. La confiance des entreprises et des consommateurs ne s'est guère raffermie au Canada depuis le début de la reprise et, si la politique publique n'est pas modifiée, elle risque de demeurer chancelante l'an prochain.

La croissance de l'emploi devrait se ralentir quelque peu en 1984 pour s'établir à 1.9 pour cent en moyenne d'un quatrième trimestre à l'autre, alors qu'une progression de 3.5 pour cent avait été enregistrée au cours de la première année de reprise. Le taux de chômage devrait être de 11.4 pour cent en moyenne en 1984. Il ne baissera que légèrement sans doute en 1985, le ralentissement prévu de la production réelle diminuant les chances d'un accroissement appréciable de l'emploi.

L'inflation mesurée par l'IPC devrait rester aux niveaux actuels jusqu'à la fin de 1984. Les tensions à la hausse exercées par le renchérissement des produits alimentaires et des importations par suite de la baisse de notre monnaie par rapport au dollar américain devraient être compensées dans une large mesure par la faiblesse du prix des produits de base et l'atténuation des tensions de coût sur le marché du travail. L'inflation devrait s'établir à 4.5 pour cent en moyenne en 1984, puis ralentir légèrement en 1985 pour descendre à un peu plus de 4 pour cent.

Le facteur clé de la projection à moyen terme est le présumé retour graduel des taux d'intérêt nominaux et réels à des niveaux plus normaux aux États-Unis et au

Canada. Moyennant cette hypothèse, l'économie canadienne devrait enregistrer une progression réelle d'un peu moins de 3.5 pour cent par an en moyenne de 1986 à 1990. Les investissements réels devraient se raffermir au cours de cette période grâce à la baisse présumée des taux d'intérêt réels au Canada. On prévoit de plus un maintien et même un accroissement à moyen terme, des progrès enregistrés récemment sur les plans de l'inflation et de la compétitivité.

Malgré cela, le taux de chômage ne devrait baisser que lentement pour descendre au voisinage de 7 pour cent en 1990, ce qui donnerait un taux moyen d'environ 9 pour cent à moyen terme. Cela signifie qu'il faudrait neuf années pour ramener le taux de chômage à son niveau d'avant la récession. Ce n'est certes pas une perspective économique acceptable pour les Canadiens.

## B. Perspectives financières

Les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral se sont considérablement assombries depuis le budget de février 1984. Dans ce budget, le gouvernement précédent avait présenté un plan financier pour la période allant jusqu'à 1987-88 qui se caractérisait par des déficits et des besoins financiers élevés, mais en diminution progressive. Cependant, depuis février, les taux d'intérêt ont grimpé au lieu de diminuer comme le prévoyait le budget, et les perspectives économiques se sont détériorées. Aussi ce gouvernement a-t-il hérité d'une situation budgétaire beaucoup plus sérieuse qu'on ne l'indiquait en février dernier. On s'attend maintenant à ce que le déficit de *statu quo* – c'est-à-dire un déficit ne tenant pas compte des mesures déjà prises ou envisagées par le nouveau gouvernement – atteigne près de \$35 milliards pour le présent exercice. L'an prochain, en l'absence de changement de politiques, le déficit grimperait à plus de \$37 milliards. En outre, cette hausse aurait été plus marquée si le gouvernement précédent n'avait pas prévu une diminution de l'aide à la création directe d'emplois et à la formation, qui devait tomber de \$2.2 milliards cette année à \$1.2 milliard seulement l'an prochain.

Le tableau 2 permet de comparer les perspectives financières actuelles avec celles que présentait le budget de février. Ce dernier projetait un déficit qui tomberait de \$29.6 milliards pour l'exercice en cours à \$26.2 milliards d'ici 1987-88, tandis que les besoins financiers devaient passer de \$25.6 milliards à \$18.7 milliards pendant la même période. On estimait alors que, en proportion du produit national brut (PNB), le déficit descendrait de 6.9 à 4.7 pour cent, les besoins financiers tombant de 5.9 à 3.4 pour cent.

Tableau 2

**Tendances projetées de la situation budgétaire de statu quo: Perspectives en novembre par comparaison avec le budget de février 1984**

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
<b>1. Budget de février</b>							
Déficit budgétaire							
– en millions de dollars	29,600	27,950	27,100	26,150	—	—	—
– en pourcentage du PNB	6.9	5.9	5.3	4.7	—	—	—
Besoins financiers							
– en millions de dollars	25,550	23,300	19,700	18,650	—	—	—
– en pourcentage du PNB	5.9	5.0	3.8	3.4	—	—	—
<b>2. Perspectives de novembre</b>							
Déficit budgétaire							
– en millions de dollars	34,500	37,100	34,300	35,100	36,400	37,700	37,300
– en pourcentage du PNB	8.2	8.3	7.1	6.8	6.5	6.3	5.8
Besoins financiers							
– en millions de dollars	29,800	32,000	27,900	27,700	29,500	27,800	29,800
– en pourcentage du PNB	7.1	7.1	5.8	5.3	5.3	4.6	4.6

La deuxième section du tableau 2 présente les projections mises à jour du déficit et des besoins financiers. L'annexe donne plus de détails sur ces projections. Il s'agit d'estimations de *statu quo*. Les deux projections reflètent la majoration de la taxe fédérale de vente entrée en vigueur le 1er octobre, mais la prévision actuelle tient aussi compte d'un certain nombre de modifications comptables recommandées par le Vérificateur général. Ces modifications ont pour effet d'accroître le déficit

d'environ \$500 à \$600 millions par an, comme le montre le tableau 3. À tous les autres égards, les projections financières actuelles ont été élaborées sur les mêmes bases que celles du budget de février 1984.

Les perspectives de déficit inquiètent sérieusement le gouvernement, comme elles devraient d'ailleurs préoccuper tous les Canadiens. Le déficit et les besoins financiers sont beaucoup plus élevés que prévu en février. On prévoit maintenant un déficit qui atteindrait \$34.5 milliards en 1984-85 et passerait à plus de \$37 milliards l'an prochain. Et il y a un autre signal d'alarme: les projections n'indiquent plus, comme dans le budget de février, une tendance à la baisse du déficit à moyen terme, malgré la détente présumée des taux d'intérêt.

Il y a trois grandes raisons à cette importante modification du profil des déficits. Le tableau 3 résume les principales causes d'augmentation du déficit, des explications plus détaillées étant fournies à l'annexe.

Tableau 3

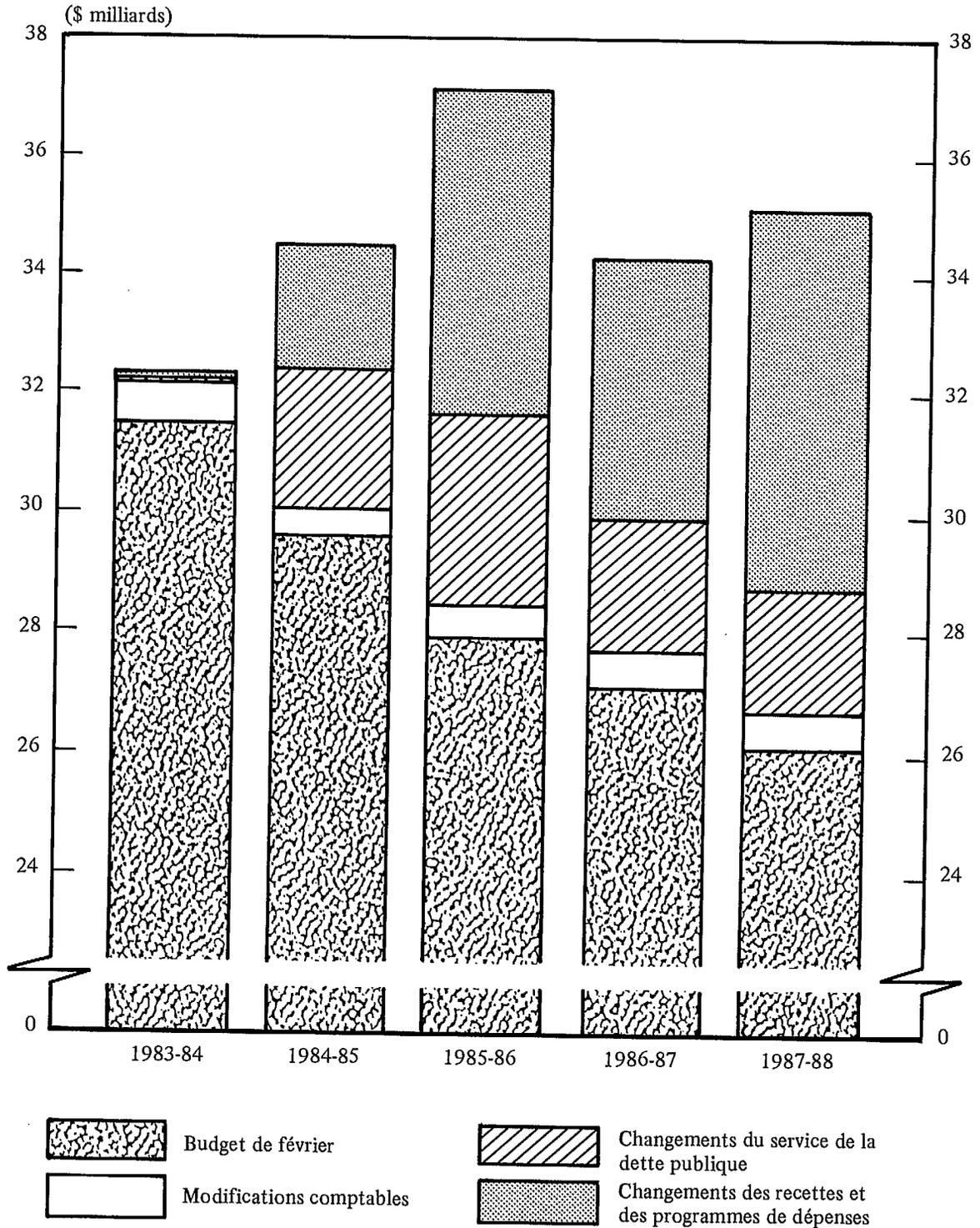
**Facteurs de changement des déficits projetés depuis le budget de février**

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
(Incidence sur le déficit, en millions de dollars)				
Baisse des recettes	1,891	4,583	6,135	7,915
Service de la dette publique	2,310	3,145	2,285	2,090
Dépenses de programme	209	897	-1,800	-1,675
Modifications comptables	490	545	580	620
Changement net	4,900	9,150	7,200	8,950

En premier lieu, les perspectives économiques sont moins brillantes pour 1984 et 1985 à cause de taux d'intérêt plus élevés que prévu en février dernier. De 1986 à 1988, la croissance économique devrait également être plus faible qu'on ne s'y attendait en février. Ces perspectives économiques moins favorables se traduisent par une progression plus lente de l'assiette des principaux impôts, d'où une révision à la baisse des recettes budgétaires projetées. De plus, ces dernières ont été réduites pour tenir compte d'estimations plus faibles des impôts directs perçus, établies à la lumière de données qui n'étaient pas disponibles lorsque le budget de février avait été préparé.

En deuxième lieu, les taux d'intérêt plus élevés à court terme ont aussi pour effet direct d'alourdir le service de la dette publique: chaque hausse d'un point des taux d'intérêt accroît le service de la dette publique de près de \$1 milliard par an. De plus, la dette nette plus élevée que l'on prévoit maintenant pour la fin de l'exercice 1985-86 gonfle les frais de service de la dette publique jusqu'à la fin de la décennie. Les changements par rapport à février font du déficit un véritable rocher

Graphique 1  
 Comparaison des projections de déficit entre le  
 scénario de statu quo de novembre et  
 le budget de février 1984



Source: Ministère des Finances

de Sisyphe: des taux d'intérêt plus élevés ralentissent la croissance, augmentent le déficit et alourdissent la dette; cette dette supérieure fait monter les taux d'intérêt et accroît les déficits futurs.

En troisième lieu, comme il a été mentionné, l'adoption de plusieurs modifications comptables recommandées par le Vérificateur général accroîtra le déficit budgétaire d'environ \$500 à \$600 millions par année.

## C. Questions et risques

Le grand point d'interrogation dans les perspectives économiques du Canada est l'évolution future des taux d'intérêt et, plus particulièrement, des taux d'intérêt «réels», c'est-à-dire corrigés de l'inflation. Les taux d'intérêt réels jouent un rôle important dans l'investissement et les autres décisions de dépense. Les taux d'intérêt mesurés de la façon habituelle se situent maintenant à des niveaux presque records tant aux États-Unis qu'au Canada. S'ils ne baissent pas, on peut s'attendre à une longue période de résultats médiocres; s'ils augmentent encore, une récession ne peut être exclue.

Les taux d'intérêt élevés constituent un problème global dont souffrent aussi bien les pays développés que les nations en développement. Dans les pays développés, ils étouffent la croissance économique et minent la confiance; dans les pays moins développés, ils ébranlent les fondations mêmes de l'économie. Il n'existe pas de cause unique ni de remède simple au problème des taux d'intérêt élevés. L'intensification de l'inflation, la prodigalité de l'État et l'incertitude de la politique publique ont toutes joué un rôle. Il n'existe aucune façon non plus pour un pays de s'isoler complètement de l'évolution économique et financière internationale. Nous sommes devenus, dans une mesure qui aurait été impensable il y a 30 ans, des nations commerçantes liées les unes aux autres par l'intermédiaire de marchés mondiaux interdépendants des biens et des capitaux.

À l'heure actuelle, alors que l'inflation n'a jamais été aussi faible depuis une décennie, une cause importante des taux d'intérêt élevés au Canada et ailleurs dans le monde tient aux pressions que les taux d'intérêt américains exercent sur les marchés financiers internationaux. Ces pressions sont rattachées aux importants besoins de financement entraînés par les déficits élevés de l'administration américaine, combinés à une politique monétaire assez restrictive. Les besoins financiers du gouvernement américain ont imposé des tensions considérables à des marchés de capitaux déjà obligés de puiser dans leurs ressources pour financer la forte expansion des investissements et de la consommation actuellement en cours. Ce facteur a exercé d'importantes tensions à la hausse des taux d'intérêt tout au long de l'année 1984. Un autre élément a cependant exercé une influence appréciable. Si la politique budgétaire américaine ne change pas d'orientation, les déficits considérables prévus d'ici la fin de la décennie tendront à accréditer la thèse voulant que le gouvernement soit finalement obligé de les financer en faisant marcher «la planche à billets». Aussi les anticipations inflationnistes sont-elles restées élevées, malgré la baisse constante de l'inflation enregistrée, ce qui a contribué à maintenir les taux d'intérêt réels à des niveaux records.

Par conséquent, pour préserver la croissance et créer des emplois, il faut absolument que les taux d'intérêt réels reviennent à des niveaux proches de leur tendance historique. Cela exige de nouvelles mesures de réduction du déficit aux États-Unis ainsi qu'un réaménagement complémentaire de la politique monétaire. Cependant, les États-Unis ne sont pas les seuls à devoir remettre de l'ordre dans leurs finances. Le Canada a lui aussi un sérieux problème d'endettement qui demande des mesures fiscales judicieuses afin de rétablir un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses.

L'inaction face aux problèmes du déficit et de la dette publique aux États-Unis diminuerait fortement les chances de retour des taux d'intérêt nominaux et réels à un niveau plus normal à moyen terme. L'absence d'une reprise en main du déficit au Canada alors que d'autres le font diminuerait la confiance placée dans l'économie canadienne. Cette perte de confiance pousserait les taux d'intérêt à la hausse au Canada et compromettrait donc nos chances de bénéficier d'une baisse des taux d'intérêt internationaux.

Si les taux d'intérêt étaient nettement plus élevés que prévu dans cette projection, les perspectives seraient beaucoup plus sombres. La nature précise de l'évolution économique dans l'éventualité où les taux d'intérêt réels ne reviendraient pas à des niveaux plus normaux est difficile à prévoir, car des périodes prolongées de taux d'intérêt réels aussi élevés sont sans précédent au Canada. Si, par exemple, les taux d'intérêt devaient demeurer voisins de leurs niveaux actuels jusqu'à la fin de 1985 avant de diminuer légèrement jusqu'à environ de 10 pour cent à moyen terme, une analyse conventionnelle porte à croire que la croissance réelle tomberait probablement au-dessous de 2 pour cent en 1985 et pourrait être inférieure d'environ 1 pour cent en moyenne par an au rythme projeté actuellement d'ici la fin de la décennie. Le taux de chômage resterait probablement au-dessus des 10 pour cent. Cependant, de tels scénarios de rechange ne tiennent pas compte des tensions qu'une période prolongée de taux d'intérêt réels élevés pourrait imposer au système bancaire international, de son effet négatif sur la confiance des entreprises et des consommateurs et du fardeau écrasant, voire déstabilisateur, qu'elle imposerait aux secteurs emprunteurs de notre économie – les sociétés, les jeunes familles et les pouvoirs publics. Une récession grave serait une possibilité bien réelle.

Les changements des projections du déficit depuis février dernier montrent aussi combien la situation financière du gouvernement fédéral est sensible à l'évolution de la conjoncture économique et, notamment, des taux d'intérêt. Si les taux d'intérêt devaient rester supérieurs à 10 pour cent à moyen terme et que la croissance économique réelle était plus lente qu'on ne le prévoit, le déficit pourrait facilement grimper à \$45-50 milliards d'ici l'exercice 1990-91. Encore ces calculs ne tiennent-ils pas compte de la possibilité bien réelle d'une récession marquée d'ici la fin de la décennie dans l'éventualité où les déficits – et, partant, les taux d'intérêt – ne seraient pas ramenés à des niveaux plus maniables. Il est clair que, vu ces risques, le gouvernement doit agir pour rétablir sa marge de manœuvre financière et contribuer ainsi à instaurer un climat propice à la détente des taux d'intérêt.

## Résumé

Les perspectives économiques jusqu'à la fin de la décennie ne sont ni favorables, ni certaines. Malgré l'hypothèse d'une forte baisse des taux d'intérêt réels, la croissance réelle reste modérée et le taux de chômage n'accuse qu'une diminution graduelle qui ne lui permettra pas de descendre au voisinage de 7 pour cent avant 1990.

La situation financière est tout aussi préoccupante. Le problème revêt deux dimensions importantes. La dette augmente d'elle-même et les déficits n'affichent aucune tendance à la baisse d'ici la fin de la décennie, même avec une expansion modérée. L'ampleur du problème de la dette, en l'absence d'une gestion prudente, entraînera manifestement une détérioration de plus en plus marquée de la confiance des investisseurs. Le Canada risquerait alors d'être privé des investissements, tant étrangers qu'intérieurs, dont il a besoin pour créer la croissance et des emplois.

L'incertitude des taux d'intérêt réels, jointe à la perspective de déficits toujours considérables pendant encore au moins six ans, limite fortement les possibilités de recourir à la politique fiscale de la manière habituelle pour promouvoir la croissance. D'abord, il faudrait injecter une très forte dose de stimulation pour obtenir un effet appréciable sur la croissance et le chômage. Cependant, en raison du niveau déjà élevé du déficit et de la dette du gouvernement, une réorientation de la politique en faveur de la stimulation «refroidirait» les investisseurs internationaux, ce qui exercerait des pressions à la baisse du dollar canadien. On ne gagnerait donc rien. Une baisse rapide et appréciable du dollar canadien pousserait l'inflation à la hausse et entraînerait une nouvelle baisse de confiance. Pour résister à ces pressions, il faudrait des taux d'intérêt plus élevés. Cela freinerait les dépenses sensibles au loyer de l'argent et, par conséquent, annihilerait l'effet de la stimulation fiscale.

La dure réalité est qu'on ne peut «acheter» la croissance à bon prix. La situation financière actuelle et projetée du gouvernement limite sérieusement sa capacité de recourir aux grands leviers de la politique fiscale pour stabiliser l'économie par les moyens habituels.

### **III. Obstacles à la croissance**

Pour obtenir ne serait-ce que la croissance modérée qui a été projetée jusqu'à la fin de la décennie, il est indispensable que les taux d'intérêt réels diminuent. Faute de quoi, les investissements seront plus faibles que prévu, et les perspectives fondamentales de croissance ainsi que le potentiel de l'économie seront réduits.

Même avec une diminution des taux d'intérêt réels et une croissance réelle convenable, on s'attend maintenant à six autres années de déficits importants du gouvernement fédéral. Cela signifie que la dette continuera de s'amonceler. Voilà, ramené à sa plus simple expression, le dilemme financier auquel nous sommes confrontés. Cette perspective laisse planer une menace grave sur l'expansion économique. Sans des mesures correctives visant à réduire le profil prévu des déficits, rien ne garantit que nous bénéficierons d'une baisse des taux d'intérêt aux États-Unis. Nous ne pouvons nous croiser les bras en comptant que les taux d'intérêt baisseront au Canada du simple fait qu'ils pourraient diminuer aux États-Unis. Les taux d'intérêt au Canada seront déterminés aussi par notre action – ou notre inaction. Si nous n'agissons pas, nous risquerions fort d'enregistrer des résultats encore moins favorables que prévu, et des résultats meilleurs seraient certainement impossibles.

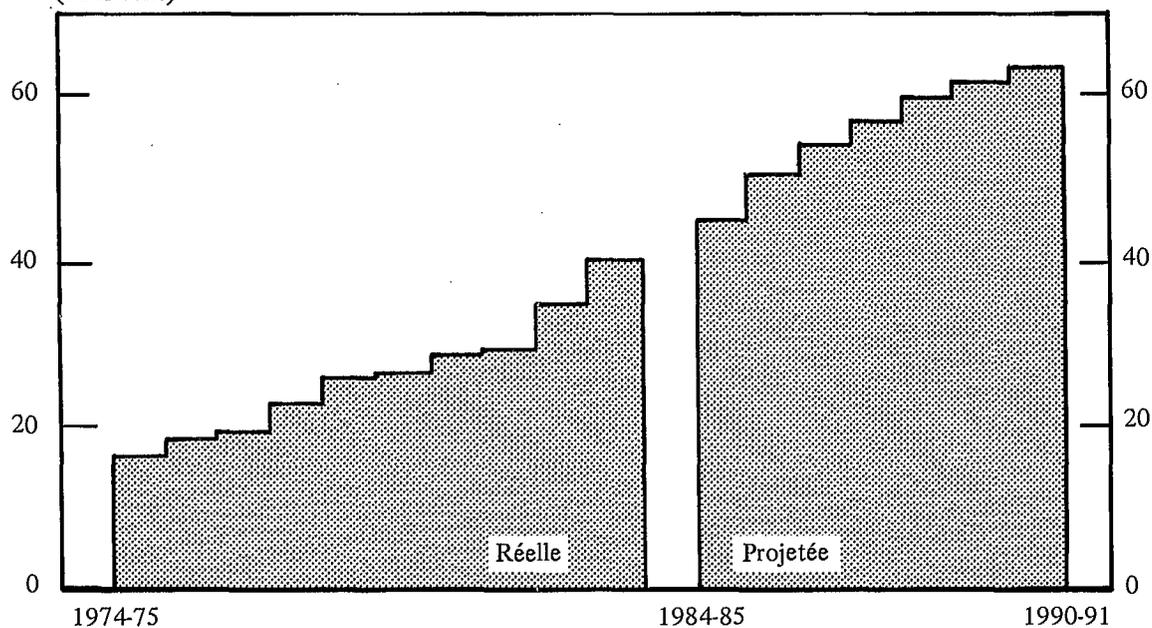
Cependant, des mesures fiscales correctives ne seront pas suffisantes. Pour améliorer la croissance, il faudra aussi régénérer le secteur privé pour en refaire le moteur de l'expansion et de la création d'emplois. Le gouvernement devra prendre des mesures afin d'encourager l'esprit de risque et d'entreprise, et de rendre l'économie plus adaptable et plus souple.

#### **A. La persistance des déficits en tant qu'obstacle à la croissance**

La dette publique croissante est devenue un lourd handicap pour le progrès économique et l'obstacle le plus sérieux à la croissance. Le problème d'endettement actuel est le résultat de politiques passées, appliquées après que leurs raisons d'être ont disparu. En général, L'État subit pendant les récessions des déficits qui sont comblés par des recettes fiscales accrues durant les phases d'expansion. Or, depuis une dizaine d'années, le gouvernement fédéral a enregistré un déficit aussi bien pendant les années d'expansion qu'en période de récession. L'an prochain

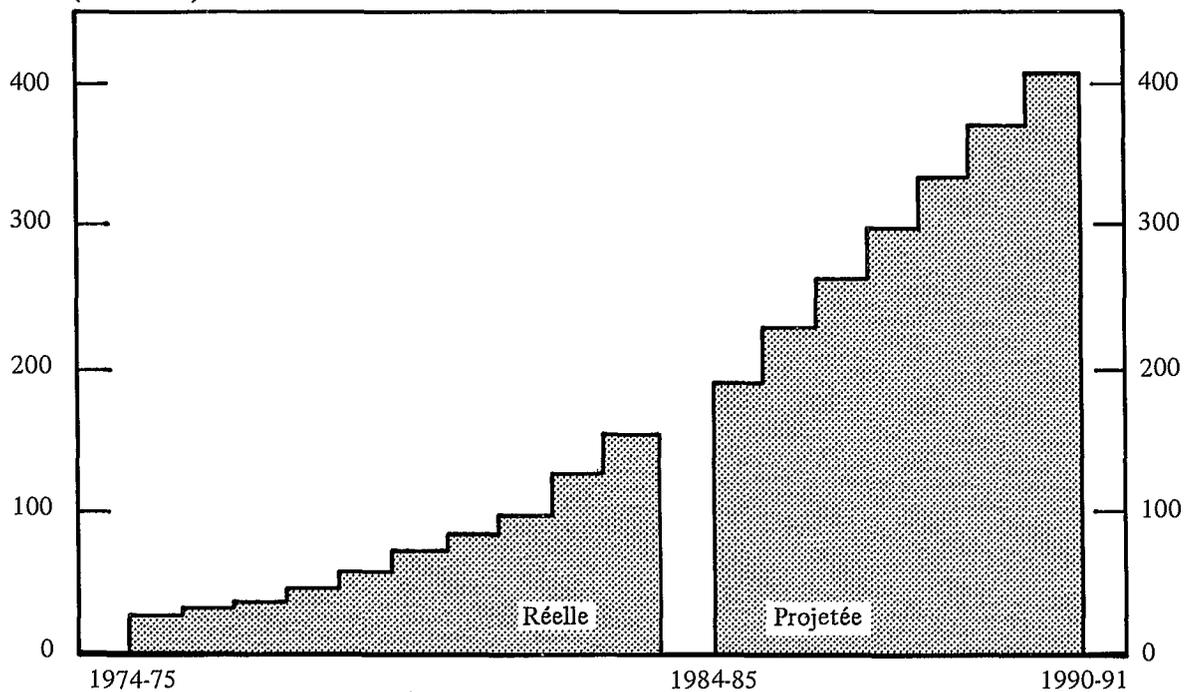
Graphique 2  
 Dette publique nette fédérale en pourcentage du PNB  
 1974-75 – 1990-91

(Pour cent)



Graphique 3  
 Dette publique nette fédérale  
 1974-75 – 1990-91

(\$ milliards)



Source: Ministère des Finances

marquera la troisième année de reprise et la troisième année où le déficit continue d'augmenter.

Le passif laissé par ces déficits apparaît maintenant au grand jour. À la fin de l'exercice 1984-85 la dette publique nette – c'est-à-dire l'accumulation des déficits budgétaires passés – se chiffrera sans doute dans les \$190 milliards, soit huit fois la dette de \$24 milliards observée à la fin de 1974-75. Cette année, plus d'un dollar sur quatre que percevra le gouvernement fédéral passera entièrement au paiement de l'intérêt *net* sur la dette nationale; en 1974-75, c'était un dollar sur vingt. Si l'on se sert des paiements d'intérêt *bruts* pour faire ce calcul, la proportion est d'un dollar sur trois en 1984-85, contre un dollar sur neuf en 1974-75.

La dette nationale s'accroît beaucoup plus vite que l'économie. L'aspect le plus préoccupant de cette tendance est sa persistance. Mesurée en proportion de l'économie, la dette publique nette sera passée de 16.6 pour cent du PNB en 1974-75 à 45.2 pour cent en 1984-85.

L'accroissement de la dette et de son importance relative par rapport au PNB a été particulièrement marqué depuis trois ans. La récession de 1981-82 a fait chuter les recettes fiscales et augmenter les dépenses sensibles à la conjoncture, telles les prestations d'assurance-chômage. En outre, des taux d'intérêt élevés et une dette croissante ont entraîné un gonflement du service de la dette publique nette à tel point que ce service représente maintenant plus de la moitié du déficit de cette année.

Un autre fait préoccupant est que le profil des déficits maintenant projetés jusqu'à la fin de la décennie se traduit par une augmentation constante de la dette publique et des frais de service de cette dernière. La dette publique nette ferait plus que doubler par rapport à son niveau actuel, pour dépasser \$400 milliards au début des années 90. En proportion du PNB, la dette passerait de 45.2 pour cent à plus de 63 pour cent d'ici 1990-91. Quant au service de la dette publique nette, il augmenterait au point de représenter plus des trois quarts du déficit.

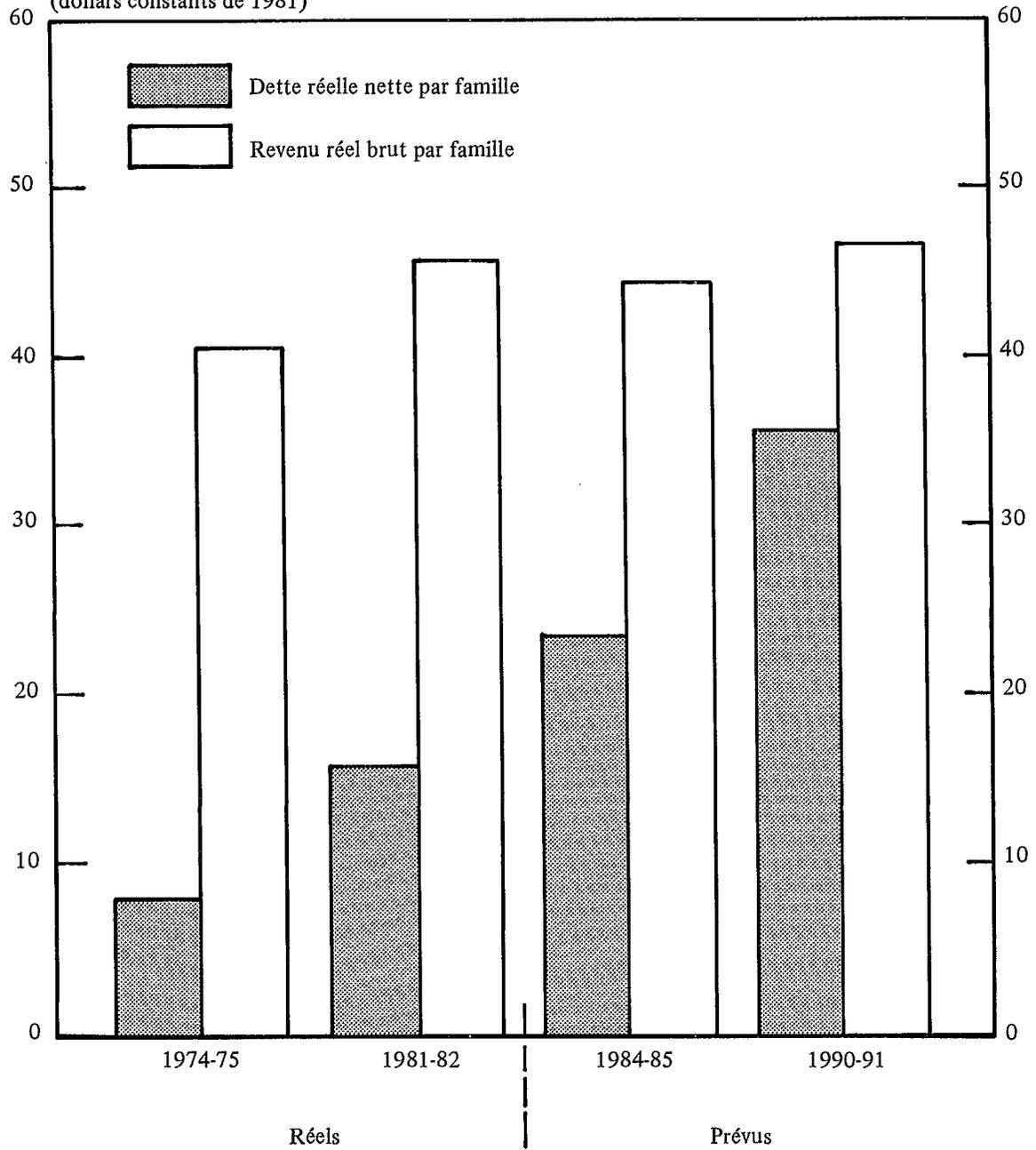
L'effet de la hausse du service de la dette publique sur les déficits projetés est illustré au graphique 5. Ce dernier distingue dans le déficit budgétaire les «frais de la dette publique nette» et une composante «de base». Le service de la dette nette est le service de la dette publique brute diminué des produits de placements du gouvernement. La composante de base du déficit peut généralement être considérée comme correspondant à l'influence des facteurs conjoncturels, ainsi que des décisions de politique touchant les recettes et les dépenses de programme.

On prévoit que le déficit dépassera \$34 milliards au cours de chacun des exercices allant jusqu'en 1990-91 et ce, malgré un déficit de base en décroissance. La baisse de ce dernier est due à l'augmentation prévue des recettes fiscales, quand l'économie reviendra à une activité plus normale, et au ralentissement de la croissance des dépenses de programme grâce à la décélération de l'inflation.

**Toutefois, le fait inquiétant est que la dette amoncelée au cours des dix dernières années de déficits successifs entraîne des frais d'intérêt de plus en plus élevés. Ces**

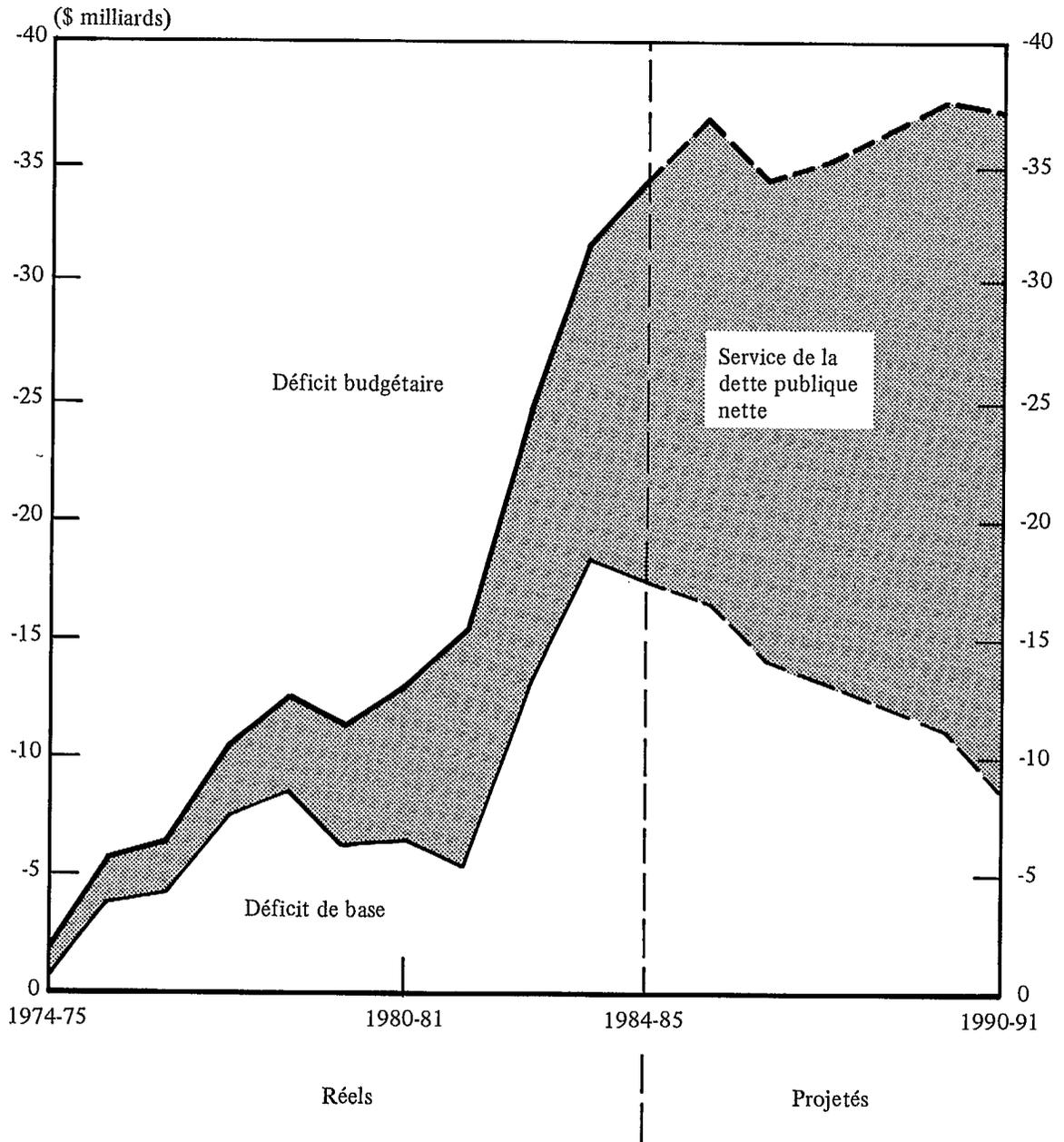
Graphique 4  
Dette nette réelle par famille  
et revenu réel par famille

(dollars constants de 1981)



Source: Ministère des Finances

Graphique 5  
 Déficit de base et service  
 de la dette publique nette



Source: Ministère des Finances

**frais croissants de service de la dette sont la principale cause de la persistance de déficits considérables et de l'augmentation continue de la dette. Cela signifie que, année après année, des fonds publics de plus en plus importants doivent être détournés d'emplois productifs uniquement pour payer de l'intérêt.** En 1967-68, le service de la dette publique ne représentait que \$690 millions environ. On s'attend maintenant à ce qu'il passe de près de \$17 milliards en 1984-85 à presque \$29 milliards en 1990-91 et ce, malgré la diminution présumée des taux d'intérêt en 1985 et 1986 et leur maintien à de bas niveaux par la suite. La situation serait évidemment bien pire si les taux d'intérêt devaient demeurer élevés.

L'alourdissement de la dette publique et la hausse de ses frais réels de service constituent une grave menace pour l'expansion à long terme de l'économie. Le grand danger, à l'heure actuelle, tient au fait que l'importance de la dette publique a laissé les finances fédérales dans une situation de vulnérabilité extrême à une persistance de taux d'intérêt réels élevés. Comme ces derniers dépassent actuellement le taux de croissance réelle de l'économie, nous en sommes arrivés à un point où une expansion économique normale n'est plus suffisante pour financer l'augmentation des frais d'intérêt sur la dette. Aussi l'activité économique devrait-elle croître sans cesse uniquement pour suivre la progression des paiements d'intérêt sur une dette de plus en plus énorme. C'est comme une roue qui tourne de plus en plus vite. La hausse du service de la dette publique entraînerait une augmentation de cette dernière, tant en valeur absolue qu'en proportion du PNB. Ce cercle infernal où les frais de service de la dette et la dette elle-même s'accroîtraient tous deux plus vite que le PNB se poursuivrait aussi longtemps que les taux d'intérêt réels dépasseraient le rythme de progression réelle de l'économie.

Rien ne garantit que la détente des taux d'intérêt qui a été supposée se produira effectivement. Il se pourrait que la seconde moitié des années 80, tout comme la première, se caractérise par des taux d'intérêt élevés et instables, et que les pressions exercées sur le déficit et le volume de la dette s'accroissent. Étant donné ce risque, une gestion économique et financière prudente exige du gouvernement qu'il agisse maintenant pour empêcher la dette fédérale de continuer de progresser plus vite que l'économie. La nécessité d'agir n'est pas une question d'idéologie. Il s'agit d'une réalité inévitable à laquelle nous devons faire face.

La persistance de déficits élevés et l'accroissement de la dette mineront de plus en plus la confiance, pousseront les taux d'intérêt à la hausse et diminueront les perspectives de croissance. En outre, ils réduiront de plus en plus la capacité du gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités de gestion globale et d'orientation efficace de l'économie.

La poursuite de ce profil caractérisé par d'importants déficits fédéraux et l'augmentation de la dette publique affaiblirait les perspectives de croissance du Canada de plusieurs façons. En premier lieu, si les taux d'intérêt canadiens sont fortement influencés par le loyer de l'argent aux États-Unis, ils dépendent aussi de l'évolution intérieure. La persistance d'importants besoins d'emprunt au niveau fédéral imposerait presque certainement des tensions à la hausse du rendement effectif des titres du gouvernement canadien et de toute une gamme d'avoirs financiers concurrents. De plus, si les marchés financiers s'attendaient de manière

générale à ce que le gouvernement fédéral fasse appel à la «planche à billets» pour financer ses déficits, les tensions à la hausse des taux d'intérêt s'en trouveraient intensifiées. De ce fait, certains investissements prévus par les entreprises seraient remis à plus tard en raison du financement devenu trop onéreux. Les investissements des entreprises étant ainsi «évincés», les perspectives de croissance de l'économie seraient amoindries.

En deuxième lieu, une augmentation constante de la dette et de ses frais de service en raison de la persistance de déficits considérables aurait pour résultat de transférer une proportion croissante du revenu réel aux détenteurs de créances sur l'État. Plus la hausse des taux d'intérêt réels nécessaire pour inciter les investisseurs à accroître leur portefeuille de titres d'État serait forte, plus ces transferts seraient importants. La répartition du revenu se trouverait ainsi de plus en plus modifiée en faveur des détenteurs de titres d'État, mais au détriment du capital de risque et du travail. Ce processus sanctionnerait de manière négative le travail et la prise de risques et tendrait à réduire la formation réelle de capital.

Enfin, il est de plus en plus manifeste que les déficits fédéraux sapent la confiance des investisseurs tant étrangers que canadiens. La persistance des déficits témoigne de l'incapacité du gouvernement précédent de gérer les finances du pays avec prudence. Si on laissait se matérialiser l'évolution projetée des déficits, la confiance en prendrait un nouveau coup, ce qui déprimerait l'investissement, la croissance et l'emploi.

## **B. Obstacles à la croissance dans le secteur privé**

Il importe, tant pour atteindre nos objectifs économiques et sociaux que pour faciliter l'assainissement de nos finances publiques, d'obtenir la plus forte croissance soutenue possible. La croissance ne peut en soi faire disparaître le déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes publiques. En fait, l'excédent actuel des dépenses sur les recettes est si considérable que les recettes devraient, chaque année, augmenter de deux points plus vite que les dépenses uniquement pour que le déficit reste constant. De toute évidence, des décisions d'orientation difficiles devront être prises pour rétablir une marge de manœuvre financière. Mais il est essentiel en même temps d'obtenir une croissance plus rapide si l'on veut disposer de la marge de manœuvre voulue pour s'attaquer au problème du déficit de manière mesurée, consciencieuse et équitable.

Nous devons par conséquent employer tous les moyens dont nous disposons pour promouvoir une croissance économique équilibrée et soutenable. Une dette publique en hausse n'est d'aucune façon le seul et unique obstacle à la croissance du secteur privé qui résulte des décisions des pouvoirs publics. Nombre – voire peut-être la plupart – des politiques et programmes gouvernementaux ont des effets, voulus ou non, sur les décisions privées et le comportement du marché. À l'origine, ces politiques publiques avaient généralement pour but de contribuer à l'atteinte d'un objectif national donné. Il en est résulté trop souvent des arbitrages aux dépens de l'efficacité économique et de la compétitivité.

Dans nombre de cas, les arbitrages sont devenus beaucoup plus difficiles qu'on ne le prévoyait au départ en raison des pressions de plus en plus vives exercées sur les marchés internationaux. De manière générale, nombre des dispositions en question ont été mises en place à une époque où les pouvoirs publics étaient mieux en mesure de protéger les régions et les secteurs de l'économie nationale contre les réalités concurrentielles internationales.

Les entravés à l'économie canadienne qui en ont résulté sont largement répandues. Dans certains secteurs, la réglementation publique fait obstacle à une adaptation pourtant nécessaire aux nouvelles réalités concurrentielles du marché mondial. Dans d'autres secteurs, les subventions de l'État ont faussé les signaux du marché de telle façon que la production pour laquelle il n'existe aucune demande est encouragée et que celle qui pourrait être vendue au Canada ou à l'étranger est découragée. Dans d'autres domaines encore, des activités et des services fournis directement par l'administration publique ou par l'intermédiaire de sociétés d'État supplantent inutilement l'entreprise privée.

Un peu à la façon des déficits en progression constante, les règlements, les subventions et autres formes d'interventions complexes de l'État se sont édifiés au fil des ans pour créer un obstacle important à la croissance – un obstacle plus flou et moins facile à mesurer, mais tout aussi réel. Comme le montre de façon plus détaillée le chapitre suivant, ces obstacles se manifestent dans tous les aspects de la vie économique de la nation.

# **IV Stratégie de renouveau économique**

## **Introduction**

L'édification de fondations durables pour un renouveau économique ne sera pas facile. Tous les Canadiens seront touchés. Aussi leur avis sur les mesures à prendre sera-t-il recherché activement et pris en considération. Ce chapitre expose un programme qui formera la base de cette consultation. Il comprend deux parties: la promotion de la croissance dans le secteur privé et le rétablissement d'une marge de manœuvre financière.

Le programme ne prétend pas être exhaustif. Le groupe de travail ministériel chargé de réexaminer les programmes sous la direction du Vice-premier ministre cherche les moyens d'améliorer la prestation des programmes publics et d'éliminer les doubles emplois; il amorcera des consultations à ce sujet. Cela constituera un complément essentiel au programme de changement envisagé dans ce chapitre.

De plus, bien des Canadiens trouveront probablement d'autres initiatives à prendre. Les points de vue exprimés dans le programme ne prétendent pas être définitifs; ils fournissent plutôt un cadre pour faciliter le débat entre Canadiens sur leur avenir économique.

### **A. Promotion de la croissance dans le secteur privé**

Il est absolument indispensable de promouvoir la croissance dans le secteur privé si nous voulons atteindre notre objectif d'expansion soutenue et d'emplois productifs. L'adoption de mesures énergiques afin de maîtriser l'évolution de la dette publique contribuera dans une large mesure à instaurer le climat nécessaire à l'essor du secteur privé.

Pour sérieux qu'il soit, le déficit n'est pourtant pas la seule difficulté. Des problèmes profondément incrustés dans de nombreux programmes et politiques du gouvernement fédéral doivent être réglés si l'on veut parvenir au renouveau économique visé.

L'État est devenu gigantesque. Il intervient trop sur le marché et entrave ou fausse les décisions de l'entreprise. Certains secteurs sont surréglementés. D'autres sont

surprotégés, non seulement contre les importations mais aussi contre la concurrence intérieure. Certains programmes visant à faciliter les investissements ont pour résultat pervers de fausser les décisions d'investissement. D'autres programmes, maintenus longtemps après que leur raison d'être a disparu, ne sont qu'un poids mort. Bien souvent, le gouvernement fédéral n'a pas fait ce qu'il aurait dû faire pour soutenir les initiatives du secteur privé. Ses ressources ont été en partie mal orientées, augmentant ainsi un déficit qui limite sa marge de manœuvre. Par conséquent, même si certaines réductions des dépenses ont déjà été effectuées, il reste beaucoup trop de domaines où l'État fait obstacle à la croissance au lieu de la promouvoir.

Cette litanie a de quoi décourager. Pourtant, elle représente aussi une chance: elle offre aux Canadiens un point de départ pour s'éloigner d'un *statu quo* qui est manifestement inacceptable. Les buts visés consistent à résorber le déficit, à éliminer les autres obstacles à la croissance du secteur privé et à favoriser une expansion des investissements, de la R&D et des exportations, en accordant une importance particulière à la petite et moyenne entreprise.

La section qui suit passe en revue toute une gamme de domaines d'orientation, en cernant les obstacles éventuels et en déterminant les possibilités correspondantes de promotion de la croissance du secteur privé grâce à des changements opportuns.

Le réexamen qui suit a une large portée. Il englobe les quatre piliers de la croissance du secteur privé:

- la R&D, l'innovation et la diffusion de la technologie;
- les marchés extérieurs et le financement des exportations;
- les investissements du secteur privé;
- le marché du travail et les ressources humaines.

Le réexamen porte sur les grandes questions du dynamisme et de l'adaptation économiques aux niveaux national, régional et individuel:

- l'adaptation au changement économique et technologique;
- la croissance et la compétitivité: la dimension régionale.

Il traite également des règles économiques en place et notamment du rôle direct de l'État dans l'économie:

- la réglementation et les interventions économiques.

Enfin, il examine de près un secteur qui est un cas type de surréglementation et de possibilités de renouveau:

- la politique de l'énergie.

Les dimensions du défi exigent un programme d'action conçu à l'échelle de toute l'administration fédérale. Nous devons également travailler en étroite collaboration avec les provinces. Nous constatons une grande harmonie de vues entre notre gouvernement et les premiers ministres des provinces, comme en

témoigne le communiqué publié à l'issue de leur dernière conférence. Certaines possibilités d'action concertée avec les provinces sont évoquées dans l'une des sections qui suivent.

Dans plusieurs cas, ce réexamen ne peut qu'effleurer des questions complexes qui exigeraient de longs développements. Dans ces cas, des documents de travail seront publiés au cours des prochains mois afin de préciser les orientations envisagées dans ce chapitre et leur incidence sur certains secteurs.

## 1. R&D, innovation et diffusion de la technologie

### Le défi

On a attribué au changement technologique jusqu'aux deux-tiers de la croissance économique récente, et il y a tout lieu de croire que cette influence s'accroîtra.

Si nous voulons être compétitifs, nous devons apprendre à appliquer efficacement des techniques de pointe à la production de biens et de services. La réussite économique viendra non seulement de la *création* de technologies, mais aussi de l'*utilisation* de technologies nouvelles dans des industries bien établies telles que la construction automobile, la sidérurgie, l'agriculture, l'exploitation minière et l'industrie forestière.

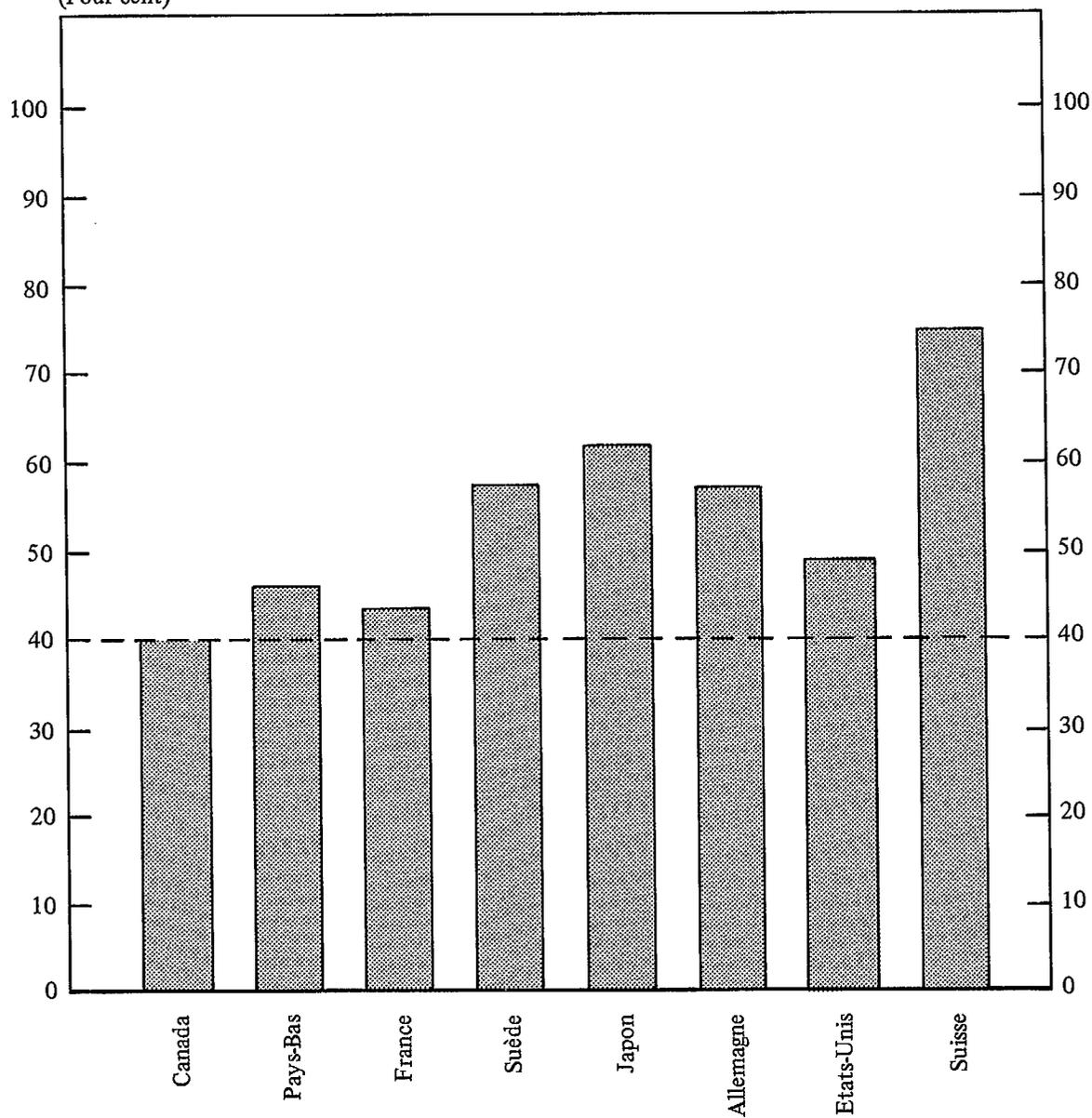
Près des 90 pour cent de la technologie employée au Canada sont importés. L'adoption et la diffusion de la technologie ainsi que le maintien de sa libre circulation entre les pays revêtent donc une importance cruciale pour l'industrie canadienne. La R&D effectuée au pays reste néanmoins importante pour l'acquisition et le maintien de la compétitivité dans les industries de croissance et pour l'adoption rapide du savoir-faire importé.

Tant le secteur public que le secteur privé ont un rôle important à jouer dans le renforcement technologique du Canada. Le graphique 6 montre la contribution du secteur privé au Canada et à l'étranger. Même si la R&D a augmenté ces dernières années dans l'industrie canadienne, nos efforts en faveur de l'innovation restent inférieurs à ceux de nos partenaires commerciaux. Nous devons faire mieux. L'État doit faire sa part en instaurant le climat et en favorisant l'esprit d'entreprise qui sont nécessaires à l'accroissement de l'innovation et à sa large diffusion.

Le gouvernement fédéral consent un important effort financier pour la R&D: \$2.6 milliards pendant l'exercice en cours. Mis à part les encouragements fiscaux, le gouvernement fédéral offre à lui seul 37 programmes portant sur l'innovation et la diffusion technologiques, tandis que les provinces fournissent une aide supplémentaire appréciable.

Graphique 6  
Proportion du financement privé de la  
R&D dans certains pays de l'OCDE  
1981

(Pour cent)



\* Données de 1979

Source: OCDE, *Science Resource Newsletter*, n° 8, 1984.

## Axes de changement

Les études importantes effectuées récemment par le Sénat, le Conseil des sciences, le Conseil économique et le groupe de travail Wright ont recommandé que le gouvernement fédéral envisage différemment l'encouragement du progrès technique. Il doit notamment mieux tenir compte du marché dans sa participation au financement de la technologie. Ce n'est que si les idées nouvelles s'imposent sur le marché international que les Canadiens bénéficieront au maximum de leurs atouts technologiques.

Nous devons instaurer un climat propice à l'accroissement de la R&D dans l'industrie en rationalisant le système actuel de subventions et d'encouragements fiscaux. Nous devons examiner la vaste gamme de programmes qui ont été lancés au fil des ans sans stratégie globale. Le Canada offre déjà en faveur de la R&D certains des encouragements les plus généreux du monde occidental; pourtant, on prévoit que notre R&D industrielle aura diminué en termes réels cette année. Étant donné notre volonté de restreindre les dépenses, nous devons chercher à faire meilleur usage des encouragements industriels existants ainsi que des mesures non fiscales afin d'accroître l'efficacité des efforts de R&D du Canada et de mieux les adapter au marché. Une simple augmentation des dépenses n'est pas forcément la solution; elle pourrait même avoir des effets négatifs si elle était mal orientée.

L'industrie a vivement critiqué la complexité et la lenteur des programmes fédéraux de subventions directes à la R&D et exprimé sa préférence pour l'aide fiscale. Les consultations avec les milieux d'affaires quant aux mécanismes de prestation de l'aide fédérale à la R&D et de la rationalisation possible des activités actuelles seront intensifiées. Des consultations se déroulent au sujet de l'efficacité des encouragements fiscaux à la R&D, dans le contexte du moratoire imposé aux contrats d'investissement en recherche scientifique. La question de l'élargissement de la définition de la R&D aux fins de l'impôt doit également être étudiée de toute urgence.

Il n'y a guère lieu d'accélérer la mise au point de techniques nouvelles au Canada et de promouvoir l'importation rapide de technologies étrangères si elles ne sont pas diffusées rapidement dans toute l'économie. Les petites entreprises en particulier ont souvent du mal à se tenir au courant des derniers progrès technologiques au pays et à l'étranger. Les moyens d'adapter les activités de recherche du secteur public aux besoins de la petite entreprise et la question plus générale de la diffusion rapide de la technologie dans le secteur des petites entreprises sont d'importants sujets à étudier. Nous devons examiner le rôle des centres technologiques financés par l'État et la possibilité d'entreprendre des efforts de recherche conjoints (secteur public et secteur privé) à l'échelle d'une industrie.

Les grandes entreprises peuvent elles aussi s'orienter davantage en fonction des techniques nouvelles et du marché international. Le marché intérieur a toujours bien servi l'industrie canadienne, mais les réalités nouvelles du commerce international, à savoir l'abaissement des barrières tarifaires et l'apparition de nouveaux concurrents, accroissent le défi. L'une des solutions a consisté à adapter

une gamme plus étendue d'entreprises au Canada, grâce à la fabrication de produits destinés au marché mondial, ce qui a eu pour double résultat d'accroître les dépenses en R&D industrielle et de favoriser l'adoption plus rapide du savoir-faire importé. Il reste à répondre à la question suivante: comment l'État peut-il faciliter l'adoption de ces nouvelles orientations qui permettront de renforcer la compétence technologique du Canada sous tous ses aspects?

## **2. Marchés extérieurs et financement des exportations**

### **Le défi**

Le commerce extérieur est le nerf de l'économie. Les exportations représentent près du tiers de notre revenu national. Quelque deux millions de Canadiens travaillent dans des industries qui dépendent directement ou indirectement des exportations.

On peut noter sans complaisance que, si en 1968 le Canada exportait plus que le Japon, ce dernier détient aujourd'hui une part des échanges mondiaux qui est deux fois plus élevée que la nôtre. Nous sommes tombés de la quatrième à la huitième place dans le monde.

Il est indispensable de redonner au Canada un rôle de premier plan dans le commerce mondial pour assurer son renouveau économique. L'élaboration d'un plan d'action efficace pour promouvoir la croissance du secteur privé, en accordant une importance particulière à l'expansion des exportations, exige un examen sans indulgence de tous les programmes et politiques du gouvernement fédéral.

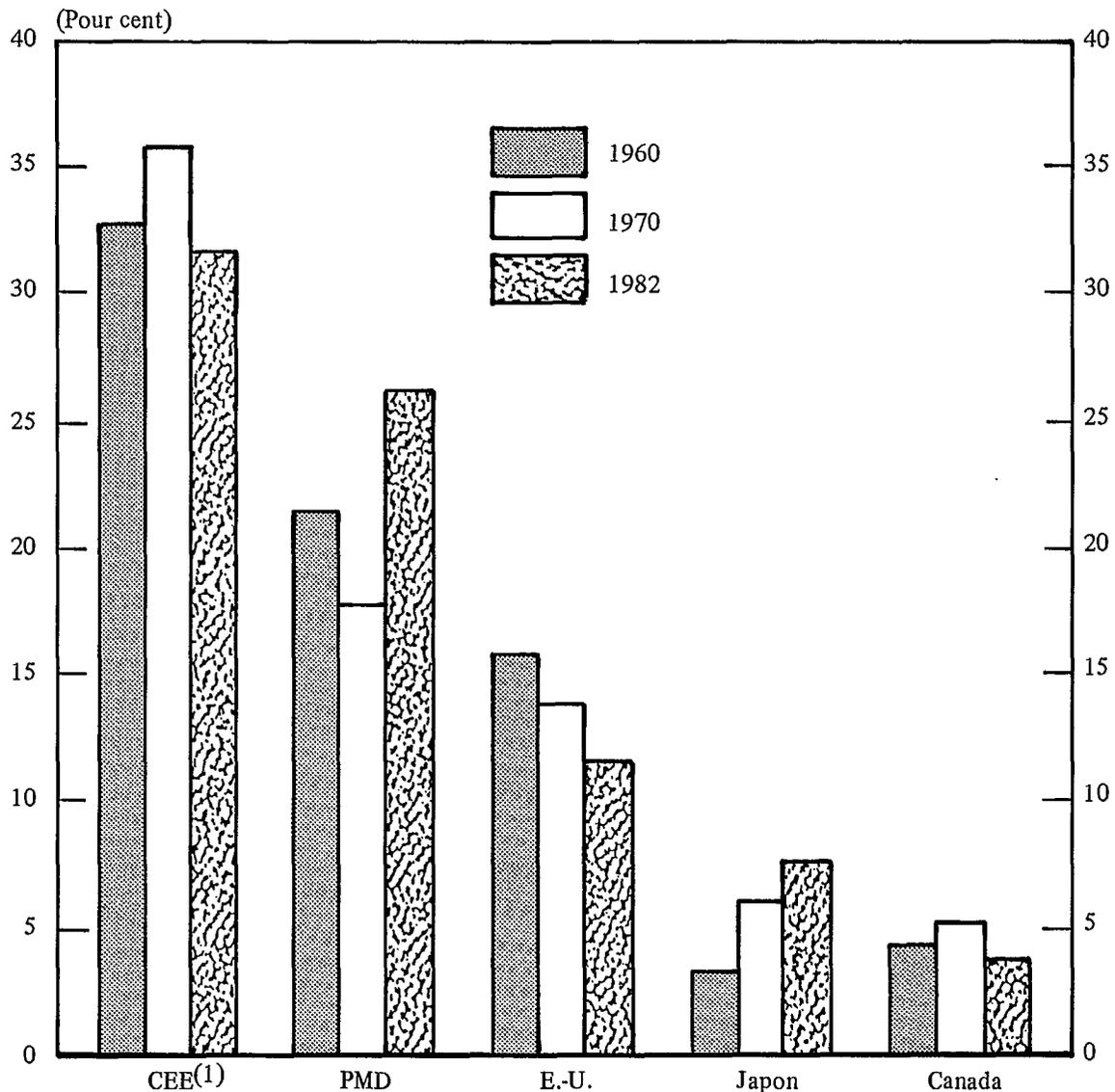
### **Promotion efficace du commerce extérieur**

Le défi consiste à déterminer la meilleure façon d'aider l'industrie – et notamment la petite et moyenne entreprise – à obtenir accès aux marchés extérieurs et à conserver un tel accès.

De nombreuses entreprises canadiennes peuvent soutenir la concurrence avec succès. Elles peuvent réagir rapidement à l'évolution de la demande. Toutefois, il est également vrai que plus d'une société, en particulier les petites entreprises, ne disposent souvent pas de bons renseignements sur les débouchés extérieurs, la situation des marchés étrangers et les exigences à satisfaire pour vendre à l'étranger. Comme une direction bien informée est souvent la ressource la plus rare de ces entreprises, le long et complexe processus d'évaluation de l'information revêt une importance cruciale pour leurs résultats commerciaux.

Les services de promotion des exportations offerts par le gouvernement fédéral sont fort variés. Ils comprennent la prestation de conseils aux entreprises par des spécialistes de l'industrie travaillant dans l'administration publique, des services informatiques qui renseignent sur les possibilités des marchés d'exportation, une

Graphique 7  
 Parts comparatives du commerce mondial  
 (d'après les exportations f. à b.)



(1) D'après la CE des 10; à noter que cela comprend le commerce intracommunautaire, qui a constitué 50 à 52 pour cent du total en moyenne ces dernières années.

Source: Bureau statistique des N.U.

aide pour participer à des foires et à des missions commerciales ainsi qu'un soutien financier direct aux compagnies qui cherchent des débouchés à l'étranger. De plus, les gouvernements provinciaux soutiennent de plus en plus activement le développement de marchés nouveaux. Dans le monde concurrentiel d'aujourd'hui, nous devons déterminer si la taille et la composition du système d'aide à l'exportation du gouvernement sont conformes aux dimensions du défi.

### **Axes de changement**

Des réponses aux questions suivantes aideront le gouvernement à mieux adapter son aide à l'exportation aux besoins des entreprises, et plus particulièrement des petites et moyennes entreprises.

Peut-on améliorer la diffusion de l'information sur les programmes d'aide à l'exportation ainsi que l'accès à ces renseignements?

Existe-t-il des moyens de sensibiliser encore plus les délégués commerciaux aux besoins des entreprises et aux objectifs, sur le plan des marchés qu'ils desservent? Leur rôle doit-il être élargi et porter sur la recherche de nouvelles technologies et l'encouragement des investisseurs potentiels à venir au Canada?

La répartition des services de développement commercial à l'étranger fait-elle une trop large place aux courants d'échanges traditionnels (p. ex. avec l'Europe) au détriment de marchés qui offrent peut-être des perspectives plus intéressantes (p. ex. les pays de la ceinture du Pacifique)?

Les compétences par secteur ou produit, dans l'administration fédérale sont-elles trop orientées vers les secteurs traditionnels, qui représentent un marché à faible croissance, au détriment des secteurs à forte croissance tels les services et les produits nouveaux?

Le secteur privé, y compris les associations industrielles et les chambres de commerce, devrait-il jouer un rôle plus actif dans la pénétration des marchés étrangers?

Dans quelle mesure une prestation plus décentralisée des programmes d'aide à l'exportation a-t-elle rendu ces derniers plus accessibles, notamment à la petite entreprise? Doit-on pousser davantage la décentralisation? Les services fédéraux actuels réussissent-ils à faire connaître les débouchés aux entreprises canadiennes?

Les activités fédérales et provinciales de promotion des exportations se chevauchent-elles? Peut-on en améliorer la coordination?

### **Financement des exportations**

Le Canada n'est pas le seul à vouloir accroître sa part du marché mondial. Nombre de pays font preuve d'un grand dynamisme commercial et leurs entreprises utilisent à fond les mécanismes de financement des exportations. Pour

le Canada, le défi consiste à s'assurer que nos exportateurs continuent d'avoir à leur disposition des mécanismes concurrentiels d'assurance, de garantie et de financement, compte tenu des coûts économiques et financiers correspondants. Il faut aussi se demander dans quelle mesure le gouvernement devrait encourager le secteur privé à fournir des services concurrentiels de financement des exportations.

La Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé sont les principaux instruments gouvernementaux de financement des exportations. Cependant, au fil des ans, les pouvoirs publics ont créé des sociétés d'État qui ont été chargées de faciliter les exportations dans des secteurs choisis, en particulier dans l'agriculture et les pêches. Ces sociétés n'ont pas toujours été efficaces. Le gouvernement a décidé de dissoudre Canagrex et de réduire les activités de la Corporation commerciale canadienne. Il est temps de revoir le rôle et le mandat des organismes de financement des exportations au Canada.

### **Société pour l'expansion des exportations (SEE)**

Les conditions normales de financement des exportations consenties par la SEE sont conformes aux ententes internationales sur les taux d'intérêt minimaux et les échéances maximales du crédit à l'exportation. Ses commissions d'encours semblent être conformes aux droits de garantie et aux primes d'assurance facturés par les concurrents. De plus, la SEE peut offrir aux exportateurs des crédits mixtes afin de rivaliser avec les offres étrangères de financement à conditions avantageuses.

Certains ont exprimé leur préoccupation devant le fait que la petite entreprise ne fait guère appel au financement de la SEE. Peut-être les institutions financières privées du Canada pourraient-elles jouer un plus grand rôle dans le financement à moyen et long termes des importations. Peut-être aussi les exigences de crédit de la SEE sont-elles trop rigoureuses. Ces diverses questions doivent être étudiées.

### **Commission canadienne du blé**

Environ 12 pour cent des ventes totales de blé de l'an dernier ont été faites à crédit, dans la majorité des cas avec une période maximale de remboursement de trois ans. Les ventes de céréales faites à crédit par la Commission obligent le gouvernement à contracter un passif éventuel appréciable, qui est d'environ \$3.0 milliards à l'heure actuelle.

Ces dernières années, certains des acheteurs de céréales canadiennes ont vu leur situation économique et financière se détériorer gravement, d'où un accroissement des risques de non-paiement ou de retard important dans le paiement des céréales vendues à crédit. Six des 10 pays qui ont acheté des céréales à crédit de la Commission ont déjà rééchelonné une partie de leur dette, ce qui touche plus des 75 pour cent des comptes clients de la Commission pour 1984. Des crédits consentis à l'origine pour trois ans sont maintenant souvent remboursés sur 8 à 10 ans.

Une question importante consiste donc à définir l'équilibre à établir entre une promotion plus dynamique des exportations et les dangers d'un engagement excessif sur les marchés à risque élevé.

### **Corporation commerciale canadienne (CCC)**

La CCC est une société d'État dont la principale activité portait traditionnellement sur des produits de défense vendus aux États-Unis dans le cadre de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense. En 1976, la CCC a assumé un rôle nouveau de maître d'œuvre dans des projets d'immobilisation et s'est réorganisée sous forme de société avec un président à plein temps et un siège social. Elle n'a guère enregistré de succès jusqu'ici dans ce nouveau rôle.

Les autres sociétés de la Couronne qui ont pour but de faciliter les exportations comprennent la Commission canadienne du lait, l'Office canadien du poisson salé, et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce.

### **Axes de changement**

Le système actuel de financement des exportations peut-il être rendu plus efficace et plus concurrentiel avec les mécanismes offerts dans d'autres pays? Le gouvernement devrait-il faire de la place aux banques canadiennes, aux maisons de commerce et à d'autres intérêts du secteur privé pour leur permettre de fournir des services de financement et de soutien des exportations? Y-a-t-il des lacunes sur le plan des services de financement des produits ou services auxquels s'intéressent les institutions de financement des exportations, en particulier du point de vue de la petite et moyenne entreprise?

Peut-on rationaliser les méthodes de la *Société pour l'expansion des exportations* afin de mieux les adapter aux besoins du secteur privé? Les institutions financières privées du Canada peuvent-elles fournir certains des services actuellement offerts par la SEE et cela accroîtrait-il les exportations canadiennes? La SEE peut-elle améliorer la commercialisation de ses services pour mieux répondre aux besoins des petites entreprises?

Étant donné les risques financiers assumés actuellement par la *Commission canadienne du blé* en raison des difficultés économiques et financières éprouvées par certains de ses principaux clients, faudrait-il apporter des changements afin de préserver l'intégrité du programme de vente de céréales à crédit, par exemple en exigeant des droits en contrepartie de la garantie de l'État.

Si le mandat de la *Corporation commerciale canadienne* était ramené aux activités prévues dans l'entente canado-américaine de partage de la production de défense, le développement de maisons de commerce privées en serait-il stimulé?

Les *autres services spécialisés* qui favorisent l'exportation de certains produits agricoles et produits de la pêche répondent-ils à une nécessité bien claire? Ce rôle pourrait-il être assumé par le secteur privé ou par d'autres programmes publics existants?

Devrait-il y avoir un plus grand lien entre le *commerce* et l'*aide*? Environ 10 pour cent des exportations actuelles du Canada sont destinées aux pays en développement. Nos exportateurs sont désavantagés à cause des fonds d'aide dont se servent de plus en plus d'autres pays pour subventionner leurs exportations. Le Canada s'est efforcé de conclure des ententes internationales afin de réglementer davantage le recours à de telles pratiques. Mais les problèmes demeurent et tant qu'ils n'auront pas été résolus, les exportateurs canadiens devront disposer de moyens comparables de financement.

Le budget d'aide du Canada, tout en continuant de viser la promotion du développement économique dans les pays du tiers monde, peut-il jouer un rôle plus efficace dans la promotion des exportations canadiennes vers les pays en voie de développement? Devrait-on consacrer une partie des ressources d'aide au soutien à des conditions avantageuses des exportations de biens et de services d'entreprises canadiennes concurrentielles qui participent dans le tiers monde à des projets compatibles avec le développement des pays considérés? Si de tels mécanismes de commerce-aide étaient institués, quel devrait être le rôle futur du programme de crédits mixtes de la SEE?

## **Accroissement et renforcement de l'accès aux marchés**

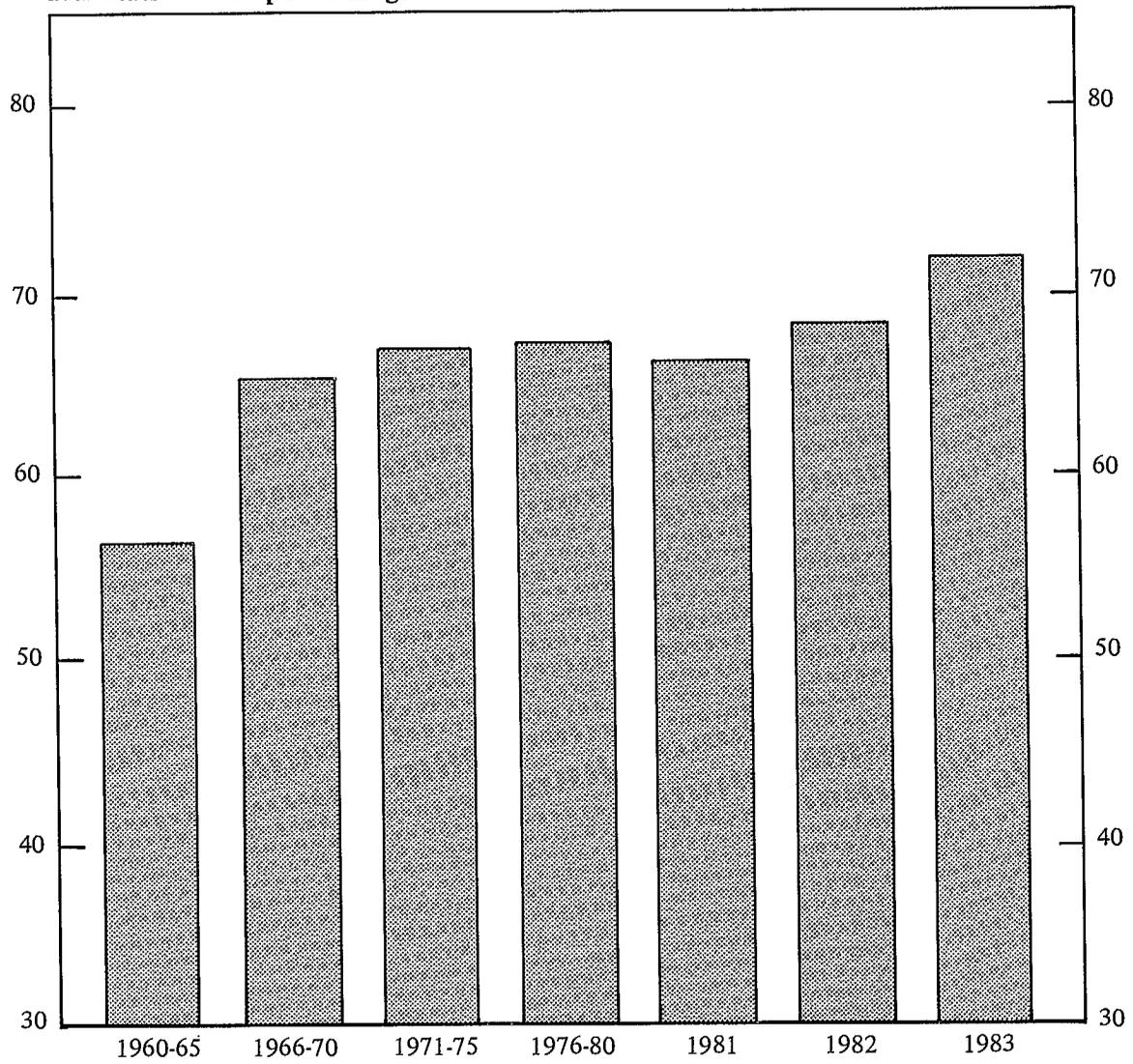
### **Le défi**

Le Canada est le seul grand pays industrialisé qui n'a pas libre accès à un marché suffisamment important pour lui permettre de réaliser des économies d'échelle appréciables. Si nous voulons promouvoir la croissance par le commerce extérieur, nous devons obtenir un accès plus facile et plus sûr aux marchés étrangers, dans les conditions les plus larges possible. Cela exigerait, bien sûr, que le Canada offre lui aussi des meilleures conditions d'accès à son marché intérieur.

Il semble se dégager actuellement, sous l'impulsion des États-Unis, un consensus international en faveur d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ces négociations donneront la possibilité d'abaisser les barrières commerciales, de réglementer davantage le recours aux mesures non tarifaires, de faciliter l'adaptation des industries menacées à l'échelle internationale et d'obtenir des engagements plus fermes des pays en voie de développement et des pays nouvellement industrialisés envers les obligations de commerce international.

Il est également possible de poursuivre la libéralisation du commerce bilatéral avec les États-Unis, lequel est un marché de plus en plus dominant pour les exportations canadiennes (graphique 8). Il existe et il existera toujours des différences entre les économies du Canada et des États-Unis. Cependant, la proximité du marché américain offre des avantages énormes. La question est de savoir comment exploiter au mieux cet avantage, tout en administrant l'adaptation qu'entraînerait la libéralisation des échanges. Même si, en 1987, environ 80 pour cent des exportations canadiennes vers les États-Unis devraient se faire en

Graphique 8  
Exportations de marchandises du Canada  
aux Etats-Unis en pourcentage du total



Source: Statistique Canada.

franchise de droits, il reste d'importantes barrières tarifaires et tout un éventail de mesures non tarifaires qui entravent sensiblement les échanges bilatéraux. On peut mentionner à titre d'exemple les dispositions d'achat aux États-Unis du gouvernement fédéral et des États qui limitent sensiblement notre accès au marché américain, ainsi que des mesures sectorielles spéciales de «sauvegarde». Les États-Unis peuvent relever plusieurs dispositions analogues au Canada. Le Canada et les États-Unis examinent la question à savoir s'il existe des secteurs où l'on pourrait négocier des nouvelles ententes bilatérales. Cette initiative a suscité dans le public un intérêt pour les accords bilatéraux susceptibles d'être conclus avec les États-Unis dans un grand nombre de domaines.

### **Axes de changement**

Le gouvernement étudiera en priorité, et en consultant étroitement les provinces et le secteur privé, tous les moyens possibles d'obtenir un accès plus sûr et plus libre aux marchés. À ce titre, il analysera attentivement les options permettant de libéraliser le commerce bilatéral avec les États-Unis, à la lumière de diverses propositions du secteur privé, et envisagera soigneusement les préparatifs en vue des négociations commerciales multilatérales et les possibilités offertes par ces dernières.

Cet examen portera sur un certain nombre de questions, notamment:

Quels sont les avantages et les conséquences, sur le plan de l'adaptation, d'un abaissement des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce pour l'économie en général et pour des secteurs, des entreprises et des emplois précis?

Quels seraient les effets d'une libéralisation du commerce international sur l'investissement et l'accès du Canada à la technologie?

Quelles seraient les contraintes imposées par une libéralisation du commerce aux politiques économiques intérieures du Canada en ce qui concerne, par exemple, les programmes de développement régional et industriel?

Existe-t-il de nouveaux mécanismes institutionnels susceptibles de faciliter la gestion des relations économiques et commerciales entre le Canada et les États-Unis?

Existe-t-il des solutions complémentaires ou des solutions de rechange à une libéralisation sectorielle du commerce qui méritent d'être étudiées? Par exemple, devrions-nous nous intéresser à la libéralisation de fonctions particulières, dont les achats de l'État?

Comment les régions et les entreprises canadiennes s'adaptent-elles à une modification des courants commerciaux dans le cadre d'une entente de libre-échange entre le Canada et les États Unis? Y-a-t-il des considérations spéciales touchant les petites et moyennes entreprises? Quelles mesures de transition seraient-elles nécessaires?

### 3. Investissements du secteur privé

#### Le défi

Les investissements réels se sont redressés beaucoup plus lentement au Canada qu'aux États-Unis. Les investissements ont culminé au Canada en 1980-81, ainsi que l'indique le graphique 9, avant d'accuser un repli marqué pendant la récession, et ils n'ont que faiblement repris jusqu'au milieu de 1984. Aux États-Unis, par contre, les investissements ont été moins résistants qu'au Canada en 1980 et 1981, mais ils ont fortement augmenté en 1983 et sont demeurés vigoureux depuis.

Pour affronter la concurrence, l'industrie canadienne doit investir. Elle doit maintenir son appareil de production en bon état de marche; elle doit adopter des techniques nouvelles, à la pointe du progrès; elle doit accroître sa capacité pour pouvoir desservir de nouveaux marchés; enfin, elle doit prendre pied dans de nouveaux secteurs à forte croissance. Les possibilités d'emploi et l'élévation du revenu des Canadiens dépendent d'investissements vigoureux de la part des entreprises. Or, les investissements battent de l'aile, alors que le taux d'épargne est élevé au Canada. Ces dernières années, les Canadiens ont beaucoup investi aux États-Unis; nous ne pouvons prendre pour acquis l'attrait que nous exerçons chez nous sur les investisseurs. Le rétablissement de la croissance des investissements, en particulier dans le secteur des petites et moyennes entreprises, est un élément crucial de la stratégie globale de renouveau économique.

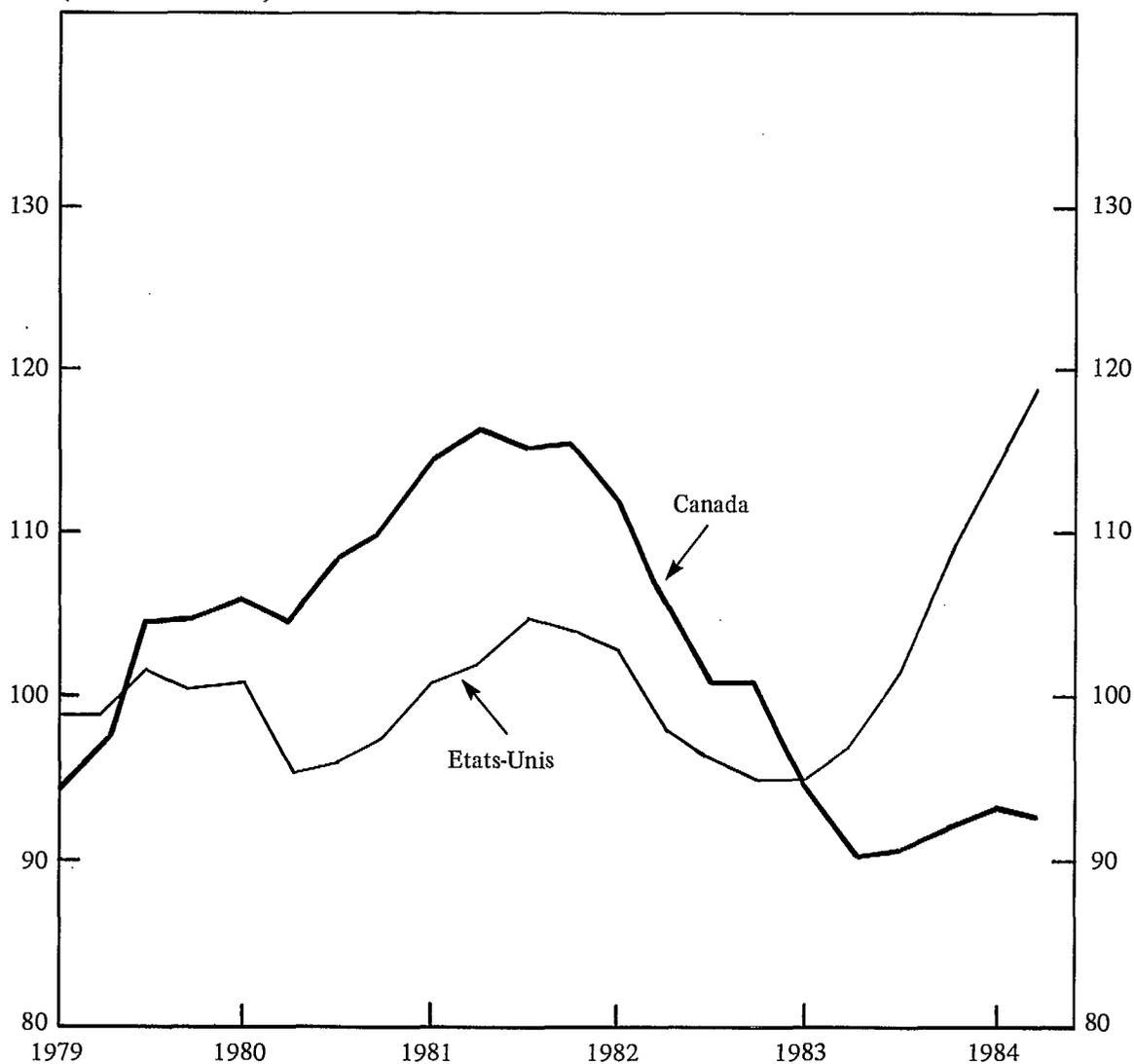
La lenteur du redressement des investissements au Canada est due à de nombreuses causes. Certaines sont fonction d'une faible demande intérieure. D'autres sont liées à la conjoncture mondiale. Par exemple, l'industrie canadienne souffre encore d'une marge importante de sous utilisation des capacités. La demande de certains produits ne s'est pas encore redressée et la concurrence des pays en voie de développement sur les marchés d'exportation des ressources naturelles et des produits semi-transformés limite les possibilités d'investissements rentables dans certains secteurs.

Certains prétendent que le redressement relativement lent des investissements au Canada est dû au fait que les entreprises canadiennes, en particulier les sociétés sous contrôle canadien, ont moins de capitaux propres que leurs homologues américaines. Cette situation, qui a été observée tout au long des années 70, a contribué au grand nombre de faillites d'entreprises au Canada pendant la récession. Aussi un grand nombre de sociétés accordent-elles maintenant la priorité aux ressources d'autofinancement et aux capitaux extérieurs pour réduire leur dépendance à l'égard des prêts bancaires. Une réduction nette d'environ \$7.6 milliards a été obtenue dans la seule année 1983.

Le manque de confiance des entreprises est l'un des principaux obstacles à l'investissement et à la croissance au Canada. Les changements fréquents et arbitraires d'orientation de la politique gouvernementale et les préoccupations suscitées par le déficit fédéral sont fréquemment mentionnés parmi les facteurs de ce manque de confiance. Cela se reflète dans les taux minimum élevés de rendement que les dirigeants d'entreprises cherchent à obtenir dans leurs projets

Graphique 9  
Investissements réels des entreprises  
Canada/États-Unis

(Indice 1979 = 100)



Note: Les investissements dans les deux pays ont été mis à 100 en 1979 pour permettre de comparer leurs progrès depuis. Les investissements réels en 1979 étaient de \$170 milliards aux États-Unis et de \$20 milliards au Canada.

Source: D'après les chiffres des comptes nationaux; totaux pour l'ensemble des entreprises tant au Canada qu'aux États-Unis.

d'investissement. Une amélioration de la confiance se traduira par un abaissement de ces taux minimum, et par conséquent, par une hausse des investissements.

Comme les premiers ministres des provinces l'ont déclaré lors de leur conférence annuelle, «il faudra procéder à des rajustements économiques si l'on veut rétablir la confiance des investisseurs et la compétitivité du Canada». Le gouvernement doit instaurer un cadre plus positif et plus stable, à titre d'ingrédient indispensable à la croissance. Il doit se pencher sur des questions telles que la santé financière des sociétés du secteur privé afin de déterminer si elles constituent des obstacles au renouveau économique.

Le gouvernement doit aussi étudier attentivement ses politiques et programmes afin de déterminer s'ils incitent les entreprises à prendre des décisions qui, si elles étaient évaluées d'un strict point de vue commercial, ne seraient pas adoptées. De plus, on devrait reconnaître qu'une diminution des interventions gouvernementales de ce genre entraînerait, entre autres avantages, une diminution des dépenses et du déficit.

En fait, la mesure la plus importante que pourra prendre le gouvernement fédéral dans ce domaine consistera à mettre en œuvre un plan de réduction du déficit. Ce plan sera important non seulement à cause de l'effet des déficits gouvernementaux sur les taux d'intérêt réels, un facteur clé dans les décisions d'investissement, mais aussi parce que le déficit est le symptôme d'un problème plus profond de gestion économique. Une action déterminée, dès maintenant, contribuerait sensiblement au rétablissement de la confiance des entreprises, ce qui donnerait un nouveau souffle à l'économie.

Le gouvernement peut aussi se faire l'artisan de rapports plus coopératifs avec les autres paliers d'administration de manière à envisager de façon concertée le renouveau économique, ainsi qu'avec les gouvernements étrangers dont le rôle sera crucial dans les perspectives économiques du Canada.

Enfin, le gouvernement peut s'assurer que ses politiques à l'égard du secteur financier, ses encouragements et son attitude vis-à-vis des investissements étrangers reflètent la volonté nationale de croissance.

Ces domaines d'action sont évoqués ci-après. Le gouvernement veillera à ce que des consultations approfondies précèdent tout changement important des politiques influant sur le climat des affaires.

## **Axes de changement**

### **Réglementation des institutions financières**

La réforme de la réglementation dans le secteur des services financiers est devenue une question de premier plan. Dans les capitales financières du monde, les techniques nouvelles et une concurrence accrue ont donné naissance à une foule de produits financiers nouveaux et entraîné une diversification des activités des institutions traditionnelles. Pour demeurer compétitives sur les marchés

internationaux, diverses catégories d'institutions financières ont entrepris des activités qui ont eu pour effet «d'estomper les distinctions» entre catégories.

Nombre de ces changements ont à la fois bénéficié au public canadien et amélioré l'efficacité du marché canadien des capitaux en le rendant plus souple et plus sensible. Cependant, le cadre réglementaire actuel n'a pas été adapté aux besoins en évolution des milieux financiers ou du public. Le gouvernement se propose de répondre à ces besoins en collaborant avec les provinces, le public et les milieux financiers pour que la législation reflète les réalités d'un secteur financier en transformation rapide. L'un des objectifs doit être la prestation efficace de services financiers, tout en assurant une protection suffisante des investisseurs et des épargnants, et l'harmonisation du cadre réglementaire entre les divers gouvernements. Une autre priorité consistera à examiner le système actuel d'assurance-dépôts afin qu'il réponde mieux aux besoins des milieux financiers et du public.

Les règles limitant les placements des caisses de retraite ont attiré particulièrement l'attention. Depuis une dizaine d'années, une masse croissante de fonds a pris le chemin des caisses de retraite de sorte que, à la fin de 1982, leur actif total s'établissait à \$173 milliards, dont \$81 milliards dans des régimes en fiducie. On s'attend que ce processus se poursuive.

Il se peut que les dispositions qui limitent actuellement les placements des fonds de pensions en fiducie empêchent ces derniers d'obtenir le meilleur rendement possible, à un niveau prudent de risque. Il se peut également qu'elles empêchent les fonds de pensions d'investir dans les entreprises canadiennes en général et dans les petites entreprises en particulier. Les problèmes, toutefois, ne se limitent peut-être pas au cadre réglementaire. Il importe de déterminer si les possibilités de croissance des petites entreprises ne sont pas limitées par un manque de souplesse, au niveau des attitudes ou des structures, dans les placements des fonds de pensions.

Les perspectives de renouveau économique seraient favorisées par une concurrence accrue entre les institutions financières et, en général, par une diminution des interventions réglementaires dans les mouvements de capitaux. Les consultations avec les milieux financiers, les provinces et le secteur des entreprises généralement devraient porter sur la façon dont il convient de modifier la conception traditionnelle des institutions financières et de leur réglementation dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'économie. L'une des grandes questions à étudier est de savoir jusqu'à quel point la réglementation financière devrait s'éloigner de l'optique actuelle, qui met l'accent sur la spécialisation des différentes catégories d'institutions financières en fonction des services qu'elles offrent, pour se rapprocher d'une notion de «supermarché» d'après laquelle chaque institution pourrait offrir toute la gamme des services qu'elle jugerait commercialement justifiée.

Une autre question importante porte sur le type de réglementation qu'il convient d'imposer aux activités des institutions financières et, en particulier, à leur possibilité d'investir directement dans des entreprises canadiennes. Par exemple,

les restrictions que doivent respecter les fonds de pensions et les compagnies d'assurance-vie à l'égard des entreprises et des catégories de titres dans lesquelles elles sont autorisées à investir réalisent-elles un équilibre convenable entre les besoins financiers actuels de l'économie et la nécessité de protéger les épargnants?

### **Investissement et soutien financier de l'État**

Plus de 20 programmes fédéraux de dépenses offrent à l'heure actuelle une aide financière d'un genre ou de l'autre aux entreprises. Ces programmes vont de l'aide générale à l'expansion, à la modernisation et au développement des marchés à des subventions destinées à des secteurs particuliers, comme celles de l'Office canadien pour un renouveau industriel. Parmi les programmes plus généraux, le plus important est le programme de développement industriel et régional (PDIR) géré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Ces programmes, pris individuellement ou dans leur ensemble, représentent-ils la meilleure façon de stimuler les investissements du secteur privé dont le Canada a besoin? Les entreprises ont reproché à certains programmes de subventions leur lenteur, leur bureaucratie, leur manque d'équité et le trop grand pouvoir laissé aux fonctionnaires. De plus, s'agissant de favoriser la croissance du secteur privé, ces programmes encouragent-ils vraiment l'allocation efficace des ressources limitées du Canada?

Le régime fiscal général comporte lui aussi de nombreux éléments favorables à l'expansion des investissements et des entreprises. Mentionnons le crédit d'impôt à l'investissement et l'amortissement accéléré, ainsi que le taux réduit d'imposition des activités de fabrication et de transformation ainsi que des petites entreprises. D'après les derniers chiffres disponibles (1980), les encouragements fiscaux avaient pour effet de ramener le taux moyen de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés de 36 à 15 pour cent des bénéficiaires déclarés dans les états financiers. Les modifications fiscales intervenues depuis 1980 ont veillé à ce que cette situation se maintienne jusqu'à aujourd'hui. Les taux applicables aux petites entreprises sont encore plus faibles.

Le gouvernement demandera si l'appui financier direct aux entreprises sont encore justifiés, et, dans l'affirmative, à quel niveau ces encouragements devraient se situer et sous quelle forme ils devraient se présenter. Les programmes actuels ont-ils une orientation trop étroite? Excluent-ils de façon arbitraire des activités qui pourraient contribuer à la croissance? Le gouvernement pourrait-il diminuer ses besoins financiers en réduisant certaines subventions directes, comme l'ont suggéré récemment certains organismes du milieu des affaires? Les pouvoirs publics doivent certes instaurer un climat positif et stable qui soit propice aux investissements, mais les dispositions fiscales et les programmes gouvernementaux ne devraient certainement pas outrepasser les critères économiques des décisions des entreprises. Les pouvoirs publics devraient-ils plutôt mettre l'accent sur une aide axée sur les services, où les ressources serviraient par exemple à fournir des renseignements pour aider les entreprises à prendre leurs décisions?

Une autre question est la mesure dans laquelle le régime fiscal peut remplacer les subventions visant à encourager l'investissement. Les encouragements fiscaux et les programmes de dépenses directes de l'État diffèrent considérablement par leur structure, leur administration et leurs effets sur l'industrie, de sorte qu'il existe des différences bien réelles entre les types d'avantages que peut offrir chaque mécanisme. Les programmes de subventions accordent généralement une aide relativement importante (en proportion des coûts totaux) à des projets, après un examen de chaque cas d'espèce. Le régime fiscal offre un bon mécanisme pour accorder des réductions de taux ou des crédits d'impôt de large application.

Le régime fiscal obéit à la demande, en ce sens que toutes les activités admissibles bénéficient de ses dispositions. Aussi est-il difficile de limiter les encouragements fiscaux au moyen d'un plafond financier préétabli comme on peut le faire avec un programme de subventions. De plus, comme le régime fiscal repose sur le principe de l'autocotisation, il faut définir de la manière la plus précise possible, dans la loi et les règlements, les conditions d'admissibilité aux mesures particulières.

Nous devons examiner les possibilités de substituer des encouragements fiscaux à des programmes directs de l'État, compte tenu des différences fondamentales entre les deux mécanismes. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le recours au régime fiscal pour offrir davantage d'encouragements accroîtra la complexité du régime.

Jusqu'ici, les encouragements fiscaux ont normalement pu bénéficier aux entreprises ayant un bénéfice imposable. Les subventions, par contre, peuvent être mises à profit par toutes les entreprises, quelle que soit leur situation fiscale. Des changements récents du régime fiscal ont permis dans certains cas à des entreprises n'ayant pas de bénéfices imposables de se prévaloir plus immédiatement des encouragements fiscaux.

L'assouplissement des possibilités de transfert des déductions et crédits fiscaux au sein d'un groupe de sociétés mérite une étude attentive, et pourrait réduire la complexité des opérations des entreprises. Les transferts entre des sociétés et des investisseurs de l'extérieur soulèvent des questions délicates. Ils peuvent soit permettre aux entreprises d'obtenir un financement nécessaire pour réaliser des projets d'investissements, soit se ramener à une vente de crédits d'impôt ou de déductions fiscales qui coûte cher au trésor public et nuit à l'intégrité du régime fiscal. Ces considérations ont motivé le moratoire imposé aux ventes-rachats de titres donnant droit au crédit d'impôt à la recherche scientifique et la décision de ne plus statuer à l'avance sur les sociétés en commandite et le financement en co-entreprise. Tout ce domaine mérite un examen approfondi.

En ce qui concerne le niveau global des encouragements, les pouvoirs publics doivent tenir compte du chevauchement des encouragements fiscaux et des subventions, qui risque de se traduire par une aide trop généreuse de l'État. Ne faudrait-il pas réexaminer la politique fiscale et la politique des subventions pour s'assurer que le niveau global des encouragements n'est pas élevé au point de fausser les indications du marché? Dans l'affirmative, la réduction de certains encouragements pourrait-elle contribuer non seulement à une allocation plus efficace des ressources mais aussi à une diminution du déficit fédéral?

## **Simplification fiscale**

Le régime fiscal est trop complexe. Il impose aux contribuables et à leurs conseillers une dépense inutile de temps et d'argent, que pour arriver à comprendre la loi et à s'y conformer. En outre, plus le système fiscal est complexe, moins les encouragements à l'investissement qu'il prévoit sont efficaces.

Des mesures ont déjà été prises. Le programme de simplification du régime fiscal de la petite entreprise qui sera déposé au Parlement illustre comment il est possible de réduire la complexité du régime. Pourtant, il y a moyen de simplifier encore plus le régime, et ce sera l'une des tâches prioritaires de ce gouvernement. Le ministère des Finances est en voie d'étudier les domaines de simplification possible et il consultera le secteur privé.

Il faut également améliorer l'administration des impôts pour supprimer les entraves au fonctionnement des entreprises et assurer l'équité du régime fiscal. Le ministre du Revenu national élabore nombre des changements préconisés dans le rapport du groupe de travail progressiste conservateur sur Revenu Canada. D'autres propositions de ce rapport prévoyant la modification de la législation fiscale font l'objet d'une étude intensive et des décisions devraient être prises prochainement à cet égard. Parmi les questions étudiées, figurent les pouvoirs de recherche et de saisie et l'établissement d'un tribunal fiscal des petites créances. L'Exposé économique annonce l'intention du gouvernement de légiférer dès que possible afin de permettre aux contribuables de différer le paiement des impôts qui font l'objet d'une opposition ou d'un appel.

## **Cadre des investissements étrangers**

Une croissance vigoureuse et soutenue dépend des investissements. Ces derniers doivent provenir en grande partie de l'extérieur – sous forme à la fois de nouveaux investissements étrangers et de réinvestissement par les sociétés à capitaux étrangers installées au Canada. Le Canada attire intrinsèquement les investisseurs étrangers. Cependant, ces dernières années, son image à l'étranger a pâli et sa capacité de rivaliser avec les autres pays pour attirer les investissements étrangers a diminué.

Le Canada doit adopter une attitude plus positive envers les investissements étrangers s'il veut attirer les capitaux nécessaires à la création d'emplois, obtenir des technologies nouvelles et instaurer de nouveaux procédés de production et de nouvelles méthodes de gestion, éléments qui accroîtront tous la compétitivité de notre industrie.

Il existe dans ce domaine des possibilités réelles d'élimination des obstacles à la croissance du secteur privé et de stimulation des investissements. Le gouvernement se propose d'apporter des changements au Programme énergétique national afin de répondre aux préoccupations exprimées par les investisseurs tant étrangers que canadiens au sujet du régime applicable aux régions pionnières du Canada, et notamment de la disposition rétroactive de reprise. De même, il présentera bientôt un projet de loi visant à relever le seuil à partir duquel l'AEIE est saisie des projets d'investissements étrangers et à dispenser certaines opérations de ce réexamen. Il

précisera également, au pays et à l'étranger, le rôle de l'Agence. Le dépôt de ce projet de loi et les déclarations du gouvernement à cet égard permettront d'amorcer, espère-t-on, un débat plus large sur les investissements étrangers et la politique publique dans ce domaine.

Le message très clair est que le Canada veut devenir un pays plus accueillant pour les investisseurs étrangers. Cela devrait, par contrecoup, rétablir la confiance des investisseurs canadiens à l'égard du climat des affaires au Canada.

### **La petite entreprise**

La petite entreprise joue un rôle essentiel dans notre économie. D'après une étude effectuée récemment pour le ministère de l'Expansion industrielle régionale, près de 80 pour cent des nouveaux emplois nets créés dans le secteur manufacturier pendant les années 70 l'ont été dans des établissements employant moins de 50 personnes. Le graphique 10 compare la création d'emplois dans la petite, la moyenne et la grande entreprise de 1978 à 1982. Ce moteur de la croissance économique doit être alimenté par un climat qui récompense l'esprit d'initiative et de risque du petit entrepreneur.

Outre les programmes généraux d'aide directe offerts à toutes les entreprises, trois programmes fédéraux s'adressent plus particulièrement à la petite entreprise:

La Banque fédérale de développement, qui a fourni environ \$320 millions de prêts et \$8 millions de capitaux propres en 1983-84, ainsi que des services d'experts-conseils dans le cadre du programme CASE;

Le programme de prêts aux petites entreprises, qui a fourni quelque \$690 millions de garanties à 25,820 petites entreprises en 1983; et

Le programme d'obligations de la petite entreprise, qui réduit le coût d'emprunt des exploitations agricoles et des petites entreprises en difficulté financière.

Les petites entreprises bénéficient également d'encouragements fiscaux spéciaux aux niveaux fédéral et provincial. Les règles fiscales applicables à la petite entreprise au Canada, notamment le régime fiscal des actionnaires, soutiennent avantageusement la comparaison avec les dispositions en vigueur aux États-Unis. Il s'agit toutefois d'un domaine où les études et le débat doivent être permanents, dans le contexte des mesures visant à promouvoir la croissance du secteur privé.

Les petites entreprises dépendent fortement, de manière générale, des capitaux d'emprunt. L'entrepreneur individuel a tendance à ne pas rechercher de capitaux extérieurs, apparemment en raison de son désir de rester entièrement maître de son entreprise. Les petites entreprises sont toutefois préoccupées par leur accès au financement, notamment pour le démarrage.

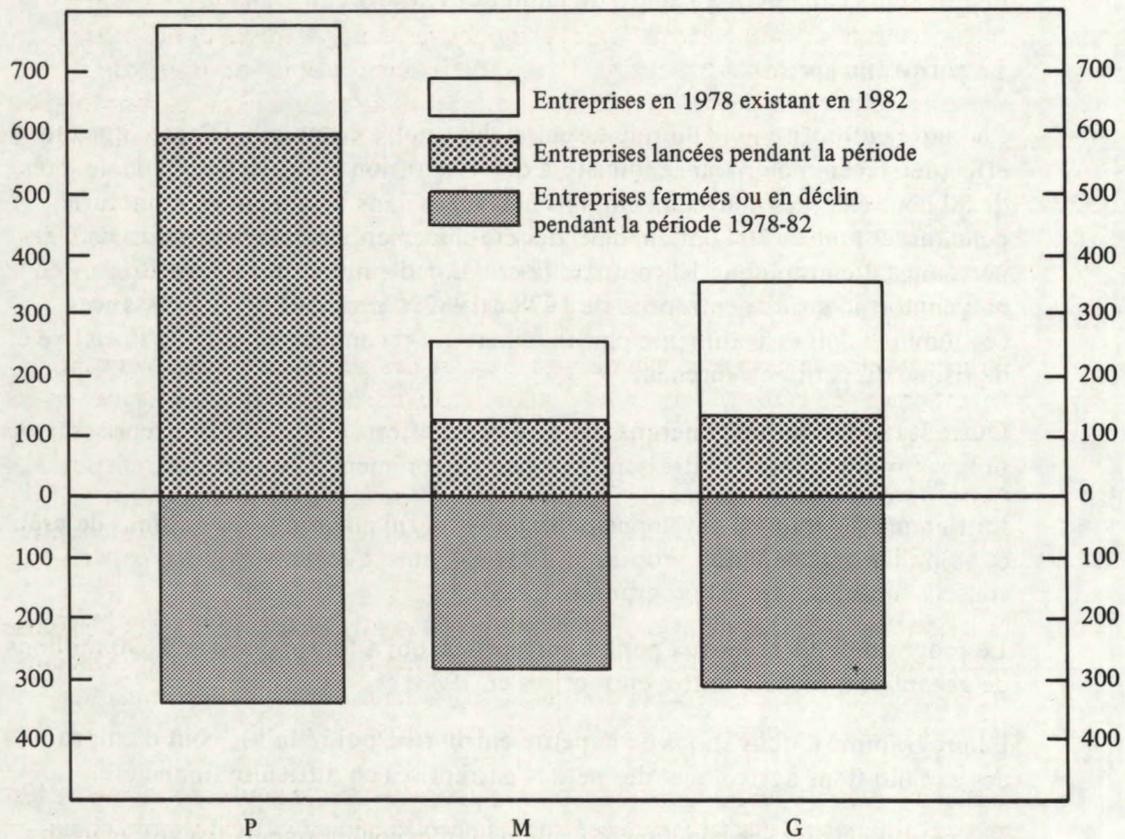
Enfin, lorsque les petites entreprises présentent une demande d'aide gouvernementale ou soumissionnent pour des marchés publics, elles sont submergées par un flot de paperasse. Elles se trouvent désavantagées par rapport aux sociétés plus importantes qui disposent de conseillers fiscaux, juridiques, financiers et techniques spécialisés.

Graphique 10  
 Variation de l'emploi en année complète (EAC)  
 dans le secteur privé par catégorie d'entreprise en début de période  
 1978 - 1982

Variation brute de l'emploi

(Milliers)

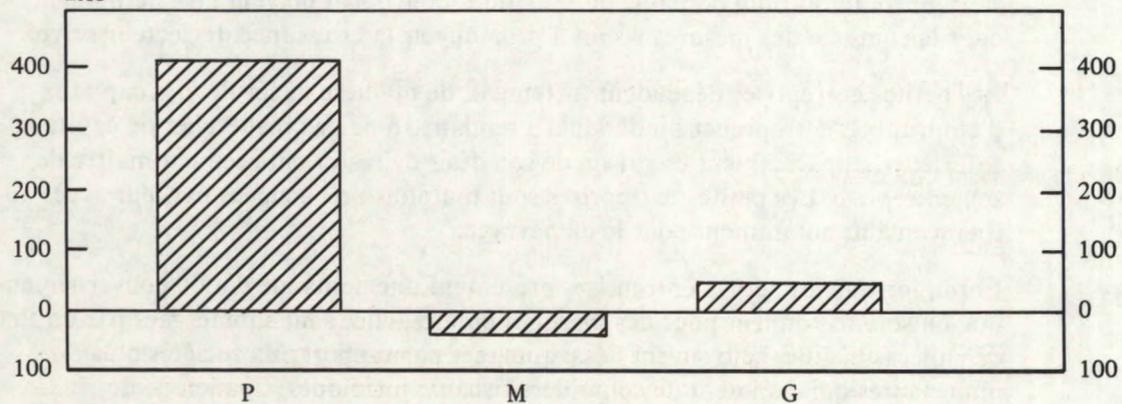
EAC



Variation nette de l'emploi

(Milliers)

EAC



P = petites entreprises, moins de 20 employés

M = 20 à 100 employés

G = plus de 100 employés

Source: Statistique Canada.

Si l'on veut que la petite entreprise joue son rôle dans le renouveau économique, il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les institutions financières privées répondent à leurs besoins particuliers. Des consultations ont été entamées à cet égard; d'autres suivront sous peu.

Nous devrions considérer une simplification accrue du cadre fiscal et réglementaire.

Nous devrions examiner de près le rôle du gouvernement fédéral et des autres administrations dans la prestation d'une aide financière et la fourniture de renseignements à la petite entreprise. Comment peut-on améliorer la coordination, l'intégration ou la compatibilité des encouragements fédéraux et provinciaux? Le rôle actuel de la BFD est-il approprié?

Nous devons nous assurer que les ministères fédéraux tiennent mieux compte des besoins particuliers des petites entreprises. Devrait-il y avoir des «protecteurs de la petite entreprise» dans les ministères à vocation économique?

Nous devrions envisager les possibilités, lorsque des garanties financières sont actuellement en cause, de procéder à un partage mieux équilibré des risques entre l'État et les institutions financières.

Nous devrions nous demander si une aide supplémentaire est justifiée afin d'accroître les exportations de la petite entreprise. Quelles formes pourraient être les plus efficaces?

Nous devrions étudier de près avec les provinces et avec l'aide d'hommes d'affaires et de leurs conseillers, la compétitivité des systèmes fiscaux fédéral et provinciaux et, notamment, l'équilibre général des charges fiscales, telles les prélèvements salariaux et les encouragements à la petite entreprise.

Nous devrions étudier la question de la capitalisation. Si le gouvernement en a les moyens financiers, devrait-il concentrer les encouragements fiscaux supplémentaires principalement sur les investissements des petites entreprises existantes ou sur les nouveaux investissements dans des petites entreprises?

#### **4. Marché du travail et ressources humaines**

##### **Développement de l'emploi**

###### **Le défi**

Les Canadiens ont traversé une récession marquée qui a laissé dans son sillage un taux de chômage à deux chiffres. Le gouvernement s'engage à relever le défi de l'expansion de l'emploi. Le développement de l'emploi et la création de nouvelles possibilités constituent l'objectif fondamental du renouveau économique national.

Nous devons établir un climat qui favorise l'investissement, non seulement dans les ressources matérielles, mais aussi dans les ressources humaines. L'investissement est la clé des possibilités d'emplois. Nous devons soutenir ce processus et aider les individus à investir en eux. Nous devons faciliter l'adaptation sur le marché du travail et veiller à ce que tous les Canadiens – hommes et femmes – aient un accès équitable aux nouvelles possibilités d'emploi.

Le gouvernement est conscient que certains groupes de notre société sont aux prises avec des obstacles particulièrement difficiles à surmonter et de faibles perspectives d'emploi. Cela exigera de nous que l'on fasse des efforts spéciaux pour fournir à tous ces groupes un accès équitable à des possibilités d'emploi viables.

### **Axes de changement**

Pour relever ces défis, la coopération et la consultation seront les grands principes qui guideront le gouvernement. En une période où les ressources de tous les gouvernements sont mises à rude épreuve, nous ne pouvons nous permettre de marcher sur les brisées des provinces. Dans cet esprit, comment les deux paliers de gouvernement peuvent-ils collaborer et harmoniser leurs efforts afin d'accroître l'emploi? Quelles sont les mesures les plus efficaces pour renforcer les possibilités de création d'emplois du secteur privé? Comment le gouvernement peut-il accroître les possibilités de coopération entre les entreprises, le monde du travail et le secteur bénévole pour la création d'emplois?

En travaillant de concert avec ses partenaires économiques, politiques et sociaux, le gouvernement fédéral examinera ses programmes d'emploi existants afin de les simplifier et de veiller à ce que les mesures d'adaptation de la main d'œuvre, les programmes de formation, les dispositions d'assurance-chômage et les efforts particuliers nécessaires pour améliorer les perspectives des personnes les plus défavorisées sur le marché du travail soient mutuellement complémentaires et conformes au principe de la coopération.

## **Formation**

### **Le défi**

Ce gouvernement attache une grande importance à ce que tous les Canadiens aient les meilleures chances possibles de développer et d'utiliser leurs aptitudes et leurs compétences. La formation et le développement des aptitudes sont favorables à la croissance économique et permettent aux entreprises de disposer des personnes qualifiées dont elles ont besoin pour être compétitives. Cependant, il est tout aussi important d'aider l'individu à s'adapter à la transformation des possibilités d'emploi qu'entraînent des importations très compétitives, les fluctuations de l'activité économique internationale ainsi qu'un changement technologique rapide et généralisé.

La plupart de l'aide existante de soutien du gouvernement fédéral est prévue par la Loi nationale sur la formation. Les programmes de formation relevant

actuellement de la Loi visent à contribuer à l'équilibre de l'offre et de la demande de compétences professionnelles dans l'ensemble de l'économie, ainsi qu'à l'amélioration des aptitudes dont les gens ont besoin pour trouver un travail.

Le programme national de formation comprend trois grands volets: (1) *la formation en établissement* (\$900 millions et 215,000 participants en 1984-85), dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral achète des cours de formation à des institutions provinciales; (2) *la formation industrielle* (\$180 millions et 60,000 participants en 1984-85), au titre de laquelle le gouvernement fédéral subventionne les salaires des stagiaires et les frais directs de formation engagés par les entreprises privées; et (3) *la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles* (\$145 millions en 1984-85), en vertu de laquelle le gouvernement contribue au financement de projets d'investissement et de matériel visant à accroître et à moderniser la capacité des établissements d'enseignement de dispenser une formation dans les professions les plus demandées.

### **Axes de changement**

En 1982, la politique fédérale en matière de formation a changé d'orientation en mettant l'accent sur la formation dans des professions très demandées. Une orientation plus poussée dans ce sens est possible, mais elle nécessiterait des consultations avec les provinces dans le cadre de la renégociation prochaine des ententes fédérales-provinciales de trois ans en matière de formation, qui prennent fin le 31 mars 1985.

Il convient également de soumettre à un réexamen plus large les programmes fédéraux de soutien au perfectionnement professionnel. La formation est-elle suffisamment adaptée aux besoins réels du marché du travail? Tient-on suffisamment compte des responsabilités du secteur privé en matière de formation et lui apporte-t-on une aide suffisante à cet égard? La formation est-elle assez innovatrice et souple?

Les programmes de soutien sont-ils suffisamment adaptés aux besoins extrêmement différents des divers groupes en matière de formation et de soutien du revenu – les jeunes qui quittent le milieu scolaire pour le monde du travail, les chômeurs, les femmes qui reviennent sur le marché du travail et les travailleurs relativement âgés, notamment ceux dont les compétences sont rendues désuètes par le progrès technique? Enfin, quel devrait être le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation des besoins professionnels futurs?

Ce réexamen ne doit pas se limiter au champ actuel de la Loi nationale sur la formation. Il doit s'étendre à l'établissement d'une alliance nationale entre le gouvernement fédéral, les provinces et nos partenaires économiques et sociaux afin de fournir aux jeunes l'expérience pratique et la formation dont ils ont besoin pour avoir un accès équitable aux possibilités d'emploi. Il doit porter sur les moyens de permettre aux travailleurs relativement âgés de pouvoir prendre des congés de perfectionnement professionnel.

Le réexamen doit mettre l'accent sur les besoins de formation des chômeurs et veiller à ce que le programme favorise l'égalité complète des femmes dans la recherche d'un emploi. Il faudrait étudier les moyens d'utiliser de façon plus innovatrice l'assurance-chômage à des fins de formation, ainsi que les moyens de mieux adapter la formation aux besoins des prestataires de l'assurance-chômage.

Un réexamen sérieux de ce genre ne peut être mené par le gouvernement du Canada, ni par quelque autre organisme que ce soit, en vase clos. Il nécessite un nouvel esprit de coopération entre les gouvernements et de consultation avec le secteur privé si l'on veut apporter des solutions satisfaisantes aux grandes questions.

## **Assurance-chômage**

### **Le défi**

On prévoit que l'assurance-chômage coûtera \$11.2 milliards en 1984, soit \$10.0 milliards au titre des prestations versées aux chômeurs et le solde pour les frais d'intérêt et d'administration. Pour défrayer cette somme, le gouvernement fédéral percevra pour \$7.8 milliards de primes auprès des employeurs et des employés; il versera lui-même \$2.9 milliards sur ses recettes générales afin de défrayer les prestations aux pêcheurs et les prestations complémentaires en fonction du taux régional de chômage. La contribution du gouvernement fédéral représentera environ 25 pour cent du coût total du programme en 1984. De plus, un déficit de \$500 millions au compte de l'assurance-chômage sera comblé par un prêt du gouvernement fédéral, ce qui portera le déficit cumulatif du compte à \$4.4 milliards (contre \$2.4 milliards en 1982).

Des préoccupations ont été exprimées au sujet du coût croissant du programme et du fardeau fiscal qu'il impose au secteur privé, et notamment aux petites entreprises employant une forte proportion de main-d'œuvre, où il risque de décourager la création d'emplois.

### **Axes de changement**

Il existe plusieurs moyens pour renforcer le caractère d'assurance du programme, réduire son inefficacité actuelle, répartir plus équitablement le coût des divers éléments du programme existant et diminuer son coût par des prélèvements plus faibles sur la masse salariale et des dépenses inférieures pour le gouvernement fédéral.

D'autres possibilités consisteraient peut-être à élargir l'utilisation des fonds d'assurance-chômage de manière à faciliter l'adaptation sur le marché du travail. Ces options de changement qui vont d'un réaménagement purement administratif à une refonte complète du programme, sont évoquées plus en détail à la partie B de ce chapitre.

## Relations industrielles

### Le défi

Le régime de relations industrielles du Canada est le fruit de 80 années d'évolution et plus qui se sont déroulées, jusqu'à une date récente, dans un contexte d'expansion économique appréciable. La négociation collective a généralement donné de bons résultats dans la répartition des gains fournis par une productivité accrue et dans l'amélioration constante des conditions de travail.

Cette période n'a pas été sans tensions, ainsi que le reflète le nombre de journées de travail perdues en raison de grèves et de lock-outs. Le bilan du Canada à ce chapitre est l'un des moins reluisants parmi les pays industrialisés, comme l'illustre le graphique 11. Envisagé sur l'angle des pertes directes de production et du manque à gagner, le temps perdu en raison d'arrêts de travail ne représente qu'une très faible proportion du nombre total d'heures de travail. En fait, le temps perdu à cause d'accidents du travail et de maladies industrielles représente plus du double du temps perdu en raison de conflits de travail. Cependant, dans la mesure où les arrêts de travail constituent le baromètre des relations industrielles, le récent bilan du Canada dans ce domaine, comparé à celui de ces principaux concurrents, ne laisse pas d'être préoccupant.

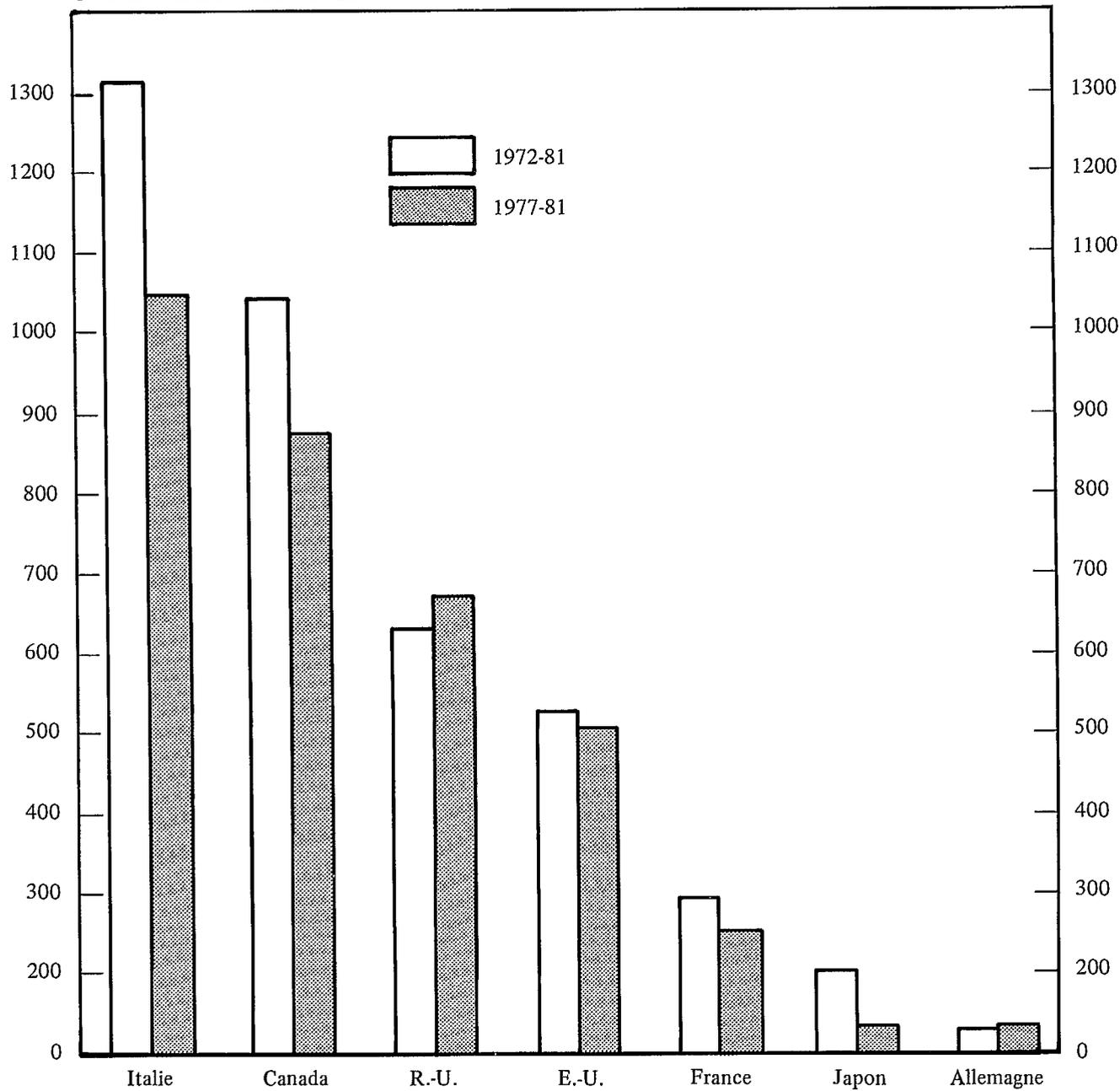
L'intensification de la concurrence internationale oblige les deux parties aux négociations à saisir les perspectives économiques de notre pays ainsi que les conditions auxquelles font face les différents secteurs. Le défi consiste à s'assurer que le régime des relations industrielles reste suffisamment souple pour contribuer à la croissance et aux ajustements structurels, tout en continuant d'assurer une répartition équitable du revenu, l'accès à l'emploi et des conditions de travail décentes.

### Axes de changement

Il est évident qu'il faut préserver l'institution que constitue la négociation collective de façon que les travailleurs participent le plus possible aux décisions qui touchent leur milieu de travail. Trop souvent, cependant, les structures existantes des relations ouvrières-patronales reposent sur un esprit de confrontation et de méfiance. Si nous voulons améliorer les relations industrielles au Canada, cet esprit doit changer. Nous devons prendre un nouveau départ et étudier de nouveaux moyens d'instaurer des relations harmonieuses et plus coopératives entre les directions et les travailleurs et de réduire le nombre de conflits industriels. Les pouvoirs publics ont certes un rôle à jouer à cet égard, mais la solution appartient en fin de compte au secteur privé.

Le gouvernement fédéral se propose d'évoquer avec les provinces les divers moyens qui nous permettraient de contribuer ensemble à l'amélioration de la situation, notamment la possibilité de mieux harmoniser nos régimes législatifs et réglementaires respectifs. Le gouvernement se propose également de consulter les

Graphique 11  
 Nombre annuel de journées de travail perdues  
 par millier d'employés dans toutes les industries  
 en raison d'arrêts de travail



Source: Gazette de l'emploi, mars 1983.

syndicats du secteur public afin d'amorcer un examen approfondi de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique de manière que le système de négociation collective fonctionne dans l'intérêt mutuel de toutes les parties – les employés du secteur public, le gouvernement fédéral et le public.

Le gouvernement consultera également les syndicats de sa fonction publique sur toute une gamme d'autres questions d'intérêt mutuel. Il estime que la bonne santé et la réussite des institutions où ses employés travaillent et de l'administration fédérale dans son ensemble – représentent un enjeu important pour les employés de la fonction publique et que, donc, ils doivent être consultés à propos de décisions importantes qui les touchent et participer à ces décisions. Leur appui et leur coopération sont indispensables au réaménagement efficace des priorités et des programmes fédéraux auquel nous procéderons. Un esprit nouveau de consultation et de coopération facilitera la tâche de conciliation d'intérêts qui est au cœur d'un processus sain de négociation collective dans le contexte de l'administration publique.

De manière plus générale, le patronat, les travailleurs et les gouvernements doivent s'efforcer de parvenir à un consensus national sur la manière dont ensemble nous pouvons créer un climat de finalité commune, de coopération et d'équité dans les affaires et l'industrie. Les travailleurs, tout comme les dirigeants d'entreprises, ont des idées sur la façon d'améliorer la situation; nous devons les écouter et étudier leurs idées. Peu de domaines offrent autant de possibilités d'amélioration des fondations du renouveau économique.

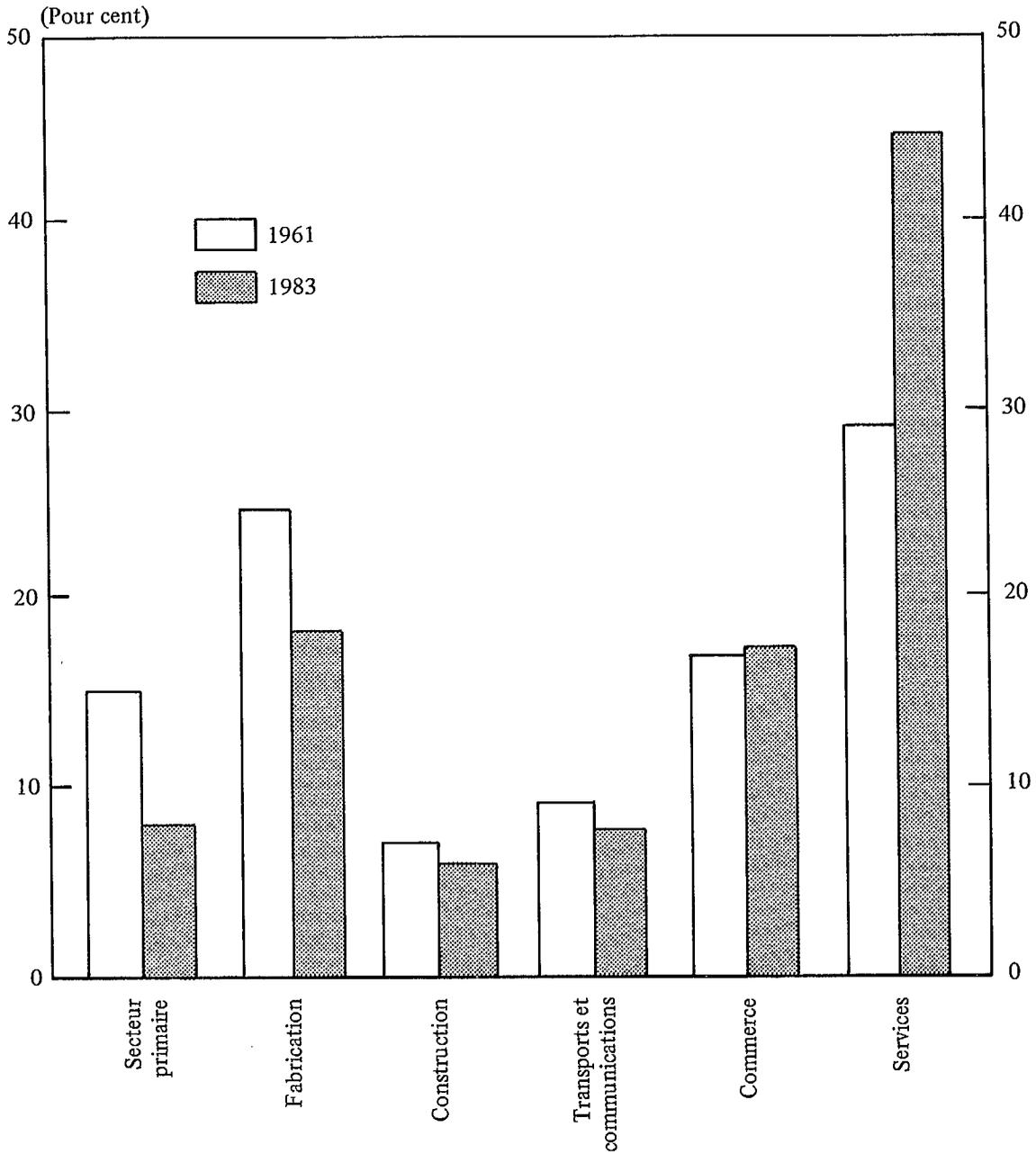
## **5. Adaptation au changement économique et technologique**

### **Le défi**

Les résultats futurs de l'économie canadienne dépendront dans une large mesure de la manière dont les Canadiens arriveront à relever le défi d'un changement technologique toujours plus rapide et d'une concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux. Nous devons exporter, et nous devons aussi importer. L'équilibre doit être déterminé en fin de compte par notre capacité concurrentielle, et non par des barrières artificielles. Le Canada est partie prenante à un système commercial international qui vise l'abaissement de ces barrières, et il a tout intérêt à jouer pleinement son rôle dans ce processus.

Si nous voulons être concurrentiels sur notre propre marché et à l'étranger, nous ne pouvons entraver le changement. Résister au changement équivaut à ériger des obstacles à la croissance. L'abondance de nos ressources naturelles ne peut nous protéger contre un contexte économique en constante évolution. Nous devons exploiter à fond les innovations technologiques et mettre au point des façons efficaces d'aider les Canadiens à s'adapter à l'évolution de la situation économique.

Graphique 12  
Emploi par grand secteur  
en 1961 et 1983



Source: Statistique Canada, *La population active*, n° de cat. 71-001.

Il a déjà été dit que si l'on veut progresser, tout est dans la façon de préserver l'ordre dans le changement et le changement dans l'ordre. Les nouvelles réalités concurrentielles du marché mondial mettront à l'épreuve la capacité des Canadiens – et de leurs gouvernements – de pratiquer cet «art du progrès».

C'est là un défi qui ne peut être évité, ni même repoussé à un avenir trop lointain. C'est également pour les Canadiens l'occasion de façonner le changement à leur avantage. Toutefois, pour pleinement exploiter cette possibilité, il faudra des politiques publiques qui facilitent l'adaptation et favorisent les ajustements nécessaires.

Dans le passé, le gouvernement fédéral a souvent semblé indécis à propos de son rôle dans l'adaptation au changement économique. Devait-il faire obstruction au changement, en essayant de préserver des activités qui ne répondaient plus aux critères du marché, ou devait-il faciliter l'adaptation et la réorientation des ressources vers des emplois plus viables? Certaines mesures positives ont été prises pour favoriser l'adaptation à l'évolution de la conjoncture économique, mais d'autres initiatives ont empêché ou retardé les aménagements nécessaires.

Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre, a été instauré en 1980. Dans le cadre de ce programme, \$450 millions ont été affectés à des subventions de relocalisation, des prêts à la modernisation, des projets de création d'emplois et des prestations spéciales aux travailleurs dans des localités et des secteurs désignés aux prises avec de graves problèmes d'adaptation. Les secteurs de l'amiante, du minerai de fer, de l'automobile et des gros appareils électroménagers en sont des exemples. L'Office canadien pour un renouveau industriel a été établi en 1981 avec un budget de \$270 millions afin de faciliter l'adaptation dans les secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure.

Ces efforts pour promouvoir l'adaptation sont louables. Néanmoins, il convient de les réévaluer, ainsi que d'autres mesures visant des fins similaires, pour voir s'ils sont adaptés aujourd'hui aux défis économiques de demain.

Certaines initiatives fédérales ont empêché ou retardé le processus d'adaptation. Par exemple, le contingentement des importations et les autres restrictions du commerce extérieur ont dépassé considérablement leur objectif qui visait à donner aux industries considérées un «ballon d'oxygène» pour leur permettre de se restructurer dans des gammes de production plus viables. Dans certains cas, peu d'efforts de restructuration ont été fournis alors que la protection était en place.

Bien que des mesures de protection de ce genre soient chose courante à l'échelle mondiale, l'expérience a démontré qu'elles ne permettaient généralement pas d'éviter le changement, à long terme. De plus, dans la mesure où des ressources appréciables leur sont consacrées et où elles accroissent les prix pour le consommateur canadien, ces mesures risquent de freiner la croissance économique et de contribuer au maintien d'une structure industrielle désuète, ce qui réduit notre compétitivité.

## Axes de changement

Les Canadiens devraient déterminer s'il existe une meilleure façon de procéder: nos intérêts ne seraient-ils pas mieux servis si la politique et les ressources publiques mettaient davantage l'accent sur une adaptation plus efficace au lieu d'essayer de retarder le changement? Cette importance nouvelle donnée à l'adaptation devrait obligatoirement faire une place prépondérante à l'individu, par opposition à l'entreprise.

S'il y a une leçon à retenir de la dernière décennie, c'est bien que la véritable source de richesse est constituée par les ressources humaines, c'est-à-dire l'ingéniosité, l'intelligence et les idées des gens. A cet égard, le gouvernement ne peut négliger l'importance et la vitalité du secteur bénévole au Canada. La force de ce secteur est certainement l'une des ressources inexploitées que tous les Canadiens devront développer au cours des prochaines années.

Une adaptation plus efficace ne signifie *pas* une élimination des systèmes de sécurité sociale; en réalité, ces derniers doivent probablement être *renforcés* d'une manière qui favorise l'adaptation plutôt que l'inertie et la crainte du changement. La fierté et l'autonomie qui caractérisent l'âme canadienne ne permettent pas de douter un seul instant que les personnes touchées *veulent* s'adapter, en particulier si elles ont confiance que l'adaptation leur profitera.

Il serait essentiel d'offrir aux travailleurs des encouragements plus équitables et plus réalistes à l'adaptation. Cela pourrait prendre par exemple la forme d'une aide plus généreuse aux travailleurs qui changent de lieu de résidence pour occuper un nouvel emploi. On pourrait aussi envisager de dédommager les individus de la perte éventuelle du capital investi dans leur habitation et tenir compte des besoins particuliers des ménages dont deux membres gagnent un revenu. Les moyens de faciliter une retraite anticipée ainsi que l'accès des travailleurs déplacés à l'épargne immobilisée dans des fonds de pensions devraient également être étudiés. Il serait souhaitable aussi d'assurer la prestation d'indemnités de départ appropriées en cas de mises à pied massives ou de fermetures d'entreprises.

Il convient également de se rendre compte, dans toute orientation nouvelle, que même si l'inaction n'est pas une solution, il faut du temps pour «préserver l'ordre dans le changement». Nous n'exposerons pas, par excès de précipitation, toutes nos industries à une concurrence effrénée de l'étranger. Nous n'imposerons pas non plus à certains groupes de notre société, par exemple les femmes et les jeunes, un trop lourd fardeau dans le cadre de leur adaptation à l'évolution du marché du travail. Un plan d'action ordonné sera indispensable à la bonne adaptation de tout secteur particulier, et il faudra veiller avec plus de soin à ce que l'ensemble des politiques favorisent l'adaptation économique de manière cohérente.

En outre, les chances de réussite seront nulles si le gouvernement fédéral essaie de faire «cavalier seul» dans toute initiative. Il faudra absolument obtenir la participation pleine et entière des administrations provinciales et municipales, des employeurs, des syndicats ouvriers et des responsables locaux – sans oublier les

personnes directement touchées. Lorsqu'une entreprise est soumise à une rude concurrence internationale, un plan d'adaptation convenu devrait-il être une condition à l'octroi d'une aide par l'État sous forme de contingentement des importations, de subventions ou d'autres mesures?

Le gouvernement a évidemment le devoir tout particulier de veiller à ce que ses propres politiques et activités, y compris celles de ses sociétés d'État, favorisent l'adaptation au changement économique au lieu de faire obstacle à la croissance. L'une des priorités urgentes du gouvernement fédéral consistera à remettre de l'ordre dans ses activités commerciales.

Cette voie, de toute évidence, n'est pas sans embûches. Pourtant, le changement et l'adaptation ne représentent pas un défi nouveau pour les Canadiens. L'adaptation aux nouvelles réalités du marché est une tradition bien canadienne qui ne date pas d'aujourd'hui et est émaillée de nombreuses réussites. Par exemple, un quart de la population active du Canada était employé dans l'agriculture au début des années 40. L'agriculture ne représente aujourd'hui que 4 pour cent de la population active du Canada; pourtant, ce secteur ne le cède à aucun autre sur le plan de la compétitivité internationale de nombre de ses produits.

L'économie canadienne a généralement une bonne faculté d'adaptation, pour peu qu'on laisse s'exercer le jeu du marché. Songeons par exemple au fait que, sur les 32,000 entreprises de fabrication qui étaient en activité au Canada en 1971, 13,000 ont fermé leurs portes, tandis qu'environ 17,000 entreprises nouvelles voyaient le jour pendant cette période. Moyennant une politique de réceptivité, de compassion et de générosité à l'endroit des travailleurs canadiens touchés par le changement, nombre des obstacles actuels au progrès pourraient être éliminés. La coopération entre les autorités fédérales et provinciales, les directions d'entreprises et les travailleurs permettrait de surmonter bien d'autres obstacles. Le Canada peut-il vraiment se permettre de ne pas envisager ces possibilités?

## **6. Croissance et compétitivité: la dimension régionale**

### **Le défi**

Les disparités régionales reflètent des différences réelles sur le plan des atouts économiques initiaux et de la situation commerciale, tant entre les régions qu'à l'intérieur de ces dernières. C'est ce qu'indiquent les statistiques de revenu illustrées au graphique 13. Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour corriger ces disparités sont l'une des caractéristiques de la fédération canadienne depuis sa création.

Pour rétablir la croissance et la compétitivité internationale du Canada, nous devons mettre en valeur et exploiter les atouts inhérents à toutes les régions du Canada. Pour ce faire, les autorités fédérales et provinciales devront travailler de concert afin d'harmoniser leurs politiques et d'instaurer un climat plus positif permettant au secteur privé de jouer son rôle.

Tableau 4

**Indice du revenu personnel par habitant (Moyenne nationale = 100)**

	1955	1983
Atlantique	65.1	74.9
Québec	86.6	92.5
Ontario	119.5	109.2
Prairies	94.8	101.4
C.-B.	123.3	106.0

De prime abord, nous avons marqué d'importants gains sur le plan de la réduction des disparités de revenu interrégionales.

Cependant, un examen plus attentif révèle que les efforts de développement économique des régions n'ont pas entièrement atteint le but visé, soit l'amélioration de *l'emploi* et du *revenu* dans les régions à croissance lente. Les écarts demeurent appréciables sur ce plan. En 1983, par exemple, le revenu salarial par personne en âge de travailler dans la région de l'Atlantique n'était que de 70.2 pour cent de la moyenne nationale. Au Québec, il s'établissait à 88.7 pour cent (graphique 14).

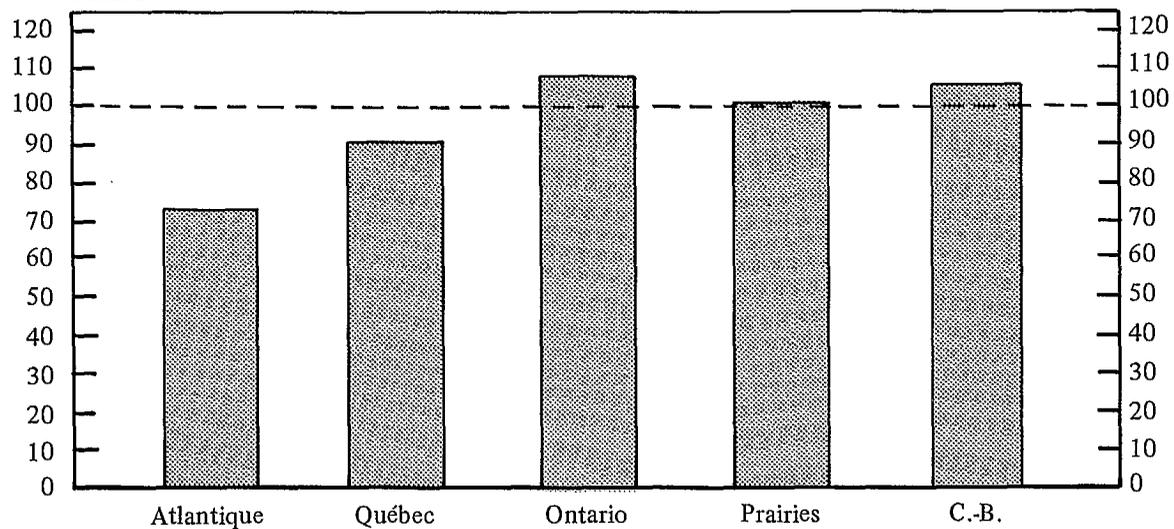
L'atténuation des écarts de revenu personnel a donc pris en grande partie la forme d'un accroissement des paiements de transfert fédéraux. Cette forme d'intervention ne contribue guère à assurer l'avenir économique des bénéficiaires, ni à stimuler la croissance économique régionale et nationale. En fait, elle pourrait représenter un obstacle à la croissance. La politique d'expansion économique régionale doit donc être réorientée. Les Canadiens veulent avoir plus de possibilités économiques, et non dépendre davantage de l'État.

Les principaux programmes fédéraux visant à promouvoir le développement économique régional sont:

- Le Programme de développement industriel et régional (PDIR), qui accorde des encouragements à l'investissement plus élevés dans les régions désignées à faible croissance;
- Le Programme de crédit d'impôt régional à l'investissement en faveur des nouveaux investissements dans les régions à croissance lente;
- Les ententes fédérales-provinciales de développement économique régional (EDER) et les accords sectoriels connexes (p. ex. en matière de transports ou d'agriculture) aux moyens desquels le gouvernement fédéral planifie et finance, de concert avec les provinces, des initiatives visant à promouvoir la croissance de secteurs particuliers.

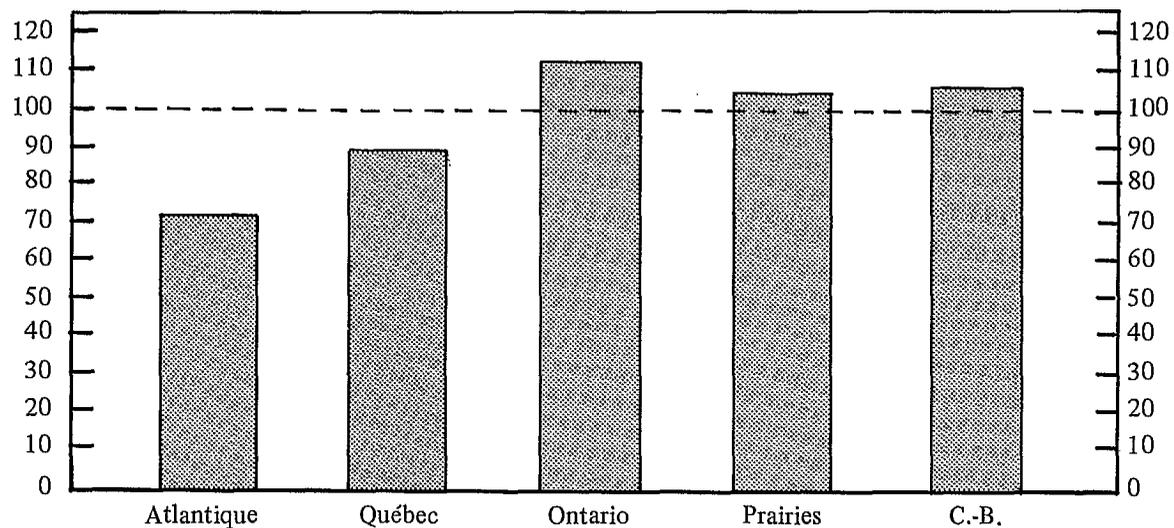
Graphique 13  
**Revenu personnel total par habitant  
 par région en 1983**

Canada = 100



Graphique 14  
**Revenu salarial par personne en âge de  
 travailler par région en 1983**

Canada = 100



Source: Statistique Canada, *Estimations de la population du Canada et des provinces au 1<sup>er</sup> juin; Comptes nationaux des revenus et des dépenses.*

Les considérations d'ordre régional ont exercé dans l'ensemble une influence sur toute une gamme d'autres politiques et programmes, dont la politique de l'énergie, les programmes de création d'emplois et la politique commerciale et industrielle. Il faut cependant accorder une plus grande attention à l'incidence *économique* des interventions à caractère régional, et notamment aux coûts que les politiques favorisant des régions particulières occasionnent à certaines régions ainsi qu'à l'économie nationale. Le développement régional ne doit pas être un jeu à somme nulle. Dans une société adaptable, une croissance vigoureuse dans une région devrait bénéficier aux autres régions.

### Axes de changement

La question se pose en termes clairs: quelle est la meilleure façon de mettre à profit les atouts de toutes les régions pour obtenir une croissance maximale au Canada? Le gouvernement fédéral doit se préoccuper du bien-être de tous les citoyens, où qu'ils résident au Canada, et s'efforcer de promouvoir la croissance dans toutes les régions. Cependant, le moment n'est-il pas venu d'envisager de nouveaux moyens d'harmoniser les objectifs d'équité et d'efficacité, et de rechercher la participation régionale dans cet effort?

Une telle approche exigerait une coopération fructueuse entre le gouvernement fédéral et les provinces et une participation beaucoup plus active à la base. Nombre de politiques devront être réévaluées. Il faudra trouver des solutions de rechange au renflouement permanent des entreprises non viables, tant privées que publiques.

Nous devons aussi réexaminer l'efficacité des programmes actuels d'encouragements fiscaux et de subventions, notamment sous l'angle de leurs effets sur les décisions d'investissement des entreprises et de leur contribution à la compétitivité régionale. Leur effet cumulatif et les attentes que fait naître leur accessibilité retarde peut-être l'adaptation à l'évolution du marché au lieu de la faciliter. Il se peut que ces programmes brouillent les signaux du marché dont a besoin le secteur privé pour prendre ses décisions.

Il est également possible que le système actuel d'encouragements industriels favorisant les régions à croissance lente soit trop complexe. Il semble exister un certain chevauchement entre ce système et des programmes analogues mis en œuvre par les provinces, ainsi qu'entre les mesures fiscales et les subventions. Des groupes du secteur privé ont réclamé à maintes reprises une simplification du système.

On pourrait mettre davantage l'accent sur l'accroissement de la compétitivité et de la productivité de toutes les régions grâce à une meilleure diffusion de la technologie, à l'établissement d'un climat plus propice à l'investissement et à la promotion plus active de ce dernier, au développement de la petite entreprise, à la formation et à la mobilité de la main-d'œuvre et à la promotion du commerce extérieur. Cela contribuerait à rétablir un climat favorable aux efforts déployés par les employeurs et les travailleurs pour créer des richesses, dans toutes les régions du Canada.

## 7. Réglementation et intervention économiques

### Le défi

Le climat des affaires au Canada a souffert des incertitudes qui entourent l'évolution future des «règles du jeu» fondamentales ou des «politiques d'encadrement». De plus, un certain nombre de secteurs particuliers souffrent d'un excès de réglementation et d'intervention publique. Des initiatives dans ces domaines apporteraient sans doute une contribution importante à la promotion du renouveau économique et de la croissance dans le secteur privé. En outre, une réforme réglementaire serait très profitable aux consommateurs.

### Axes de changement

#### Politiques d'encadrement

On pourrait faire disparaître un important facteur d'incertitude dans le climat des affaires au Canada, en mettant rapidement fin aux débats amorcés il y a longtemps sur l'orientation future de la *politique de la concurrence* au Canada. Il semble y avoir une mesure de consensus sur les changements à apporter à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. L'incorporation rapide à la législation d'un nouveau cadre de politique de la concurrence pourrait assainir sensiblement le climat des affaires.

La législation canadienne du *droit d'auteur*, inchangée depuis 1921, est complètement dépassée. Il en résulte des ambiguïtés et des incertitudes et, dans certains cas, une protection ou une rémunération moindre, pour les détenteurs canadiens de droit d'auteur, que celles qu'ils obtiendraient dans d'autres pays dotés d'une législation plus moderne dans ce domaine. Cette situation a des conséquences particulièrement appréciables sur la vitalité de nos industries culturelles et de notre secteur de l'informatique. Elle constitue un obstacle réel à la croissance, en particulier dans une économie où les services tiennent une place toujours plus grande, où la production, la diffusion et le traitement de l'information jouent un rôle croissant et où l'automatisation pourrait se révéler un puissant moyen d'amélioration de la productivité.

Une mise à jour complète de la législation du droit d'auteur s'impose au Canada. D'importants travaux préparatoires ont déjà été effectués, et des consultations intensives se poursuivront.

Il existe de plus un grand nombre d'*autres mesures législatives et réglementaires* qui influent sur le mode de conduite des affaires au Canada. Les dispositions régissant les sociétés, les brevets, la faillite, les marques de commerce, l'emballage et l'étiquetage ainsi que les produits dangereux ne sont que quelques exemples évidents parmi d'autres. Le gouvernement se livrera à un examen et à des consultations dans tous ces domaines, dans le but de rationaliser et de moderniser les dispositions applicables dans toute la mesure du possible, afin que nos marchés

puissent être souples et productifs et que des méthodes modernes puissent être mises en œuvre, tout en respectant la nécessité bien évidente de fixer les «règles du jeu» et de protéger les intérêts fondamentaux des consommateurs et des investisseurs.

## **Politiques sectorielles**

### *Transports*

Les transports constituent un élément de base dont dépendent presque tous les autres secteurs et qui détermine souvent leur capacité concurrentielle tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation. Cela n'est nulle part plus vrai qu'au Canada. Un secteur des transports vigoureux et efficace est indispensable à la réalisation du potentiel de croissance économique du Canada.

Il existe d'importantes possibilités d'élimination des obstacles à la croissance et à la compétitivité du secteur des transports au Canada. Il faut une nouvelle politique de transport et un nouveau cadre législatif pour affronter les réalités des années 80 et 90 ainsi que pour établir des fondations solides qui permettront de relever les défis du siècle prochain.

Ces initiatives doivent tenir compte des besoins bien particuliers du Canada en matière de transport, tout en instaurant un climat favorable à la croissance et à l'innovation. Une réforme réglementaire est en cours dans l'industrie du transport aérien. Les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent avec l'industrie à mettre en place un cadre réglementaire plus uniforme et plus souple pour le transport routier. Il faudra examiner la possibilité d'accroître la concurrence entre les compagnies ferroviaires, notamment sur les itinéraires transfrontaliers. Il y a également moyen d'envisager d'offrir aux autres compagnies de transport un accès plus facile à l'infrastructure ferroviaire. Enfin, il convient de réexaminer notre politique traditionnelle du transport maritime – tant intérieur qu'international – afin d'obtenir des retombées et une compétitivité maximales. Dans le cadre de ce processus, il faudra réévaluer le rôle des sociétés d'État qui s'occupe de transports.

Les subventions fédérales aux transports s'élèvent à près de \$1.4 milliard par an. Or il y a moyen d'améliorer la compétitivité et l'efficacité de nos réseaux de transport tout en contribuant à réduire le déficit. Par exemple, le transport ferroviaire des passagers au Canada est actuellement facturé à l'utilisateur à moins du tiers de son coût réel. Le gouvernement dépense actuellement près de \$500 millions par an pour subventionner le service-voyageurs de VIA, en grande partie dans le Centre du Canada. Même s'il faut tenir compte des problèmes particuliers de transport de certaines régions, il se peut que la politique actuelle, au niveau national, fasse obstacle aux investisseurs non privés dans des moyens de transport plus économiques et se traduise un système global de transport moins efficace. Certaines réductions de dépenses ont déjà été réalisées, mais il est peut-être possible d'aller encore plus loin. De même, dans le transport des marchandises, les subventions au tarif de l'Est, qui reviennent à près de \$40 millions par an, découragent peut-être l'expédition des céréales et de la farine par le mode de

transport le plus efficace. La réduction de l'écart entre le prix de ces services et leur coût réel aiderait le secteur privé à prendre des décisions économiques à partir de critères plus sains.

Dans les transports comme dans d'autres secteurs de l'économie, le gouvernement a trop longtemps entravé l'esprit d'entreprise. Si l'on veut que le Canada obtienne une croissance économique nationale appréciable et améliore sa situation commerciale parmi les grands pays commerçants du monde, il faut que le secteur privé soit libre de tirer parti des efficacités techniques et opérationnelles qui se présentent. Les gains possibles paraissent trop importants pour qu'on n'en tienne pas compte.

### *Communications*

Le secteur des communications est lui aussi fortement réglementé: les autorités fédérales et provinciales régissent les conditions d'entrée sur le marché, l'établissement des prix, les modalités de service et les normes techniques dans le double domaine de la radiodiffusion et des télécommunications. Pourtant, ce secteur, peut-être plus que n'importe quel autre au Canada à l'heure actuelle, possède des moyens d'innover considérablement sur l'impulsion du marché, pour peu que les interventions réglementaires des pouvoirs publics soient maintenues au minimum indispensable. Par une réforme réglementaire, l'État peut favoriser l'innovation et stimuler grandement l'économie canadienne.

Il est manifestement nécessaire d'instaurer une politique nationale des télécommunications pour pouvoir profiter des possibilités qu'offrent une technologie en évolution rapide et la demande croissante de nouveaux services de télécommunications exprimée par les Canadiens. Le réexamen de la politique des télécommunications fait nécessairement intervenir des questions complexes. La structure traditionnelle de l'industrie est confrontée à toute une série de pressions nouvelles en raison de la réorganisation complète du secteur des télécommunications aux États-Unis. La question clé est de savoir comment relever le défi de la concurrence dans la prestation de services de télécommunications, tout en veillant à ce que tous les Canadiens continuent de bénéficier d'un service téléphonique universel à des tarifs abordables. Pour élaborer cette nouvelle politique, nous procéderons à des consultations intensives auprès des provinces, des milieux d'affaires, du monde du travail et des groupes de consommateurs afin de tenir compte de leurs points de vue et de leurs intérêts.

### *Pêche*

Les océans qui baignent le Canada et ses eaux douces sont parmi les plus poissonneux au monde et contiennent certaines des espèces halieutiques les plus productives. Le défi consiste à transformer cet atout naturel en richesse économique. Nous devons mieux gérer cette ressource. Nous devons rechercher et développer, par une attitude plus dynamique, des débouchés internationaux qui absorbent plus de 70 pour cent de notre production.

Toute politique nouvelle visant à atteindre cet objectif doit être adaptée à l'ampleur des ressources et à la diversité économique de la pêche commerciale au Canada. Par exemple, certains secteurs, comme la pêche du crabe et du homard, disposent de bases économiques satisfaisantes. D'autres, comme le secteur de la pêche des espèces de fond dans l'Atlantique, tout en exploitant une ressource abondante, sont placés dans le contexte d'une économie régionale où les possibilités d'emploi de rechange sont rares. Comme ces activités de pêche ont souvent représenté l'unique possibilité d'emploi ou un emploi de dernier ressort, leur viabilité économique est un défi permanent. D'autres secteurs encore, tels que la pêche du saumon en Colombie-Britannique, sont en butte à de sérieuses difficultés parce qu'ils dépendent d'espèces surexploitées et en diminution à cause d'une capacité de pêche excédentaire.

La crise de la pêche du saumon en Colombie-Britannique réclame des mesures de toute urgence. Le système réglementaire n'a pu empêcher des investissements excessifs dans le parc de bateaux et de matériel de pêche, d'où une flotte trop nombreuse et fortement endettée. Pour permettre aux stocks de se reconstituer et aux pêcheurs d'avoir un niveau de vie décent, il faut réduire sensiblement la taille et la capacité de pêche de cette flotte. On pourrait y parvenir par un programme de rachat volontaire qui offrirait la souplesse voulue pour obtenir une réduction sensible de la capacité de prise, ainsi que par d'autres mesures assurant une rationalisation efficace de la flottille de pêche. Des initiatives devraient aussi être prises parallèlement, pour maintenir et améliorer l'habitat et pour accroître les stocks de saumon. Il s'agit manifestement de questions qui exigent des diverses parties en cause qu'elles se consultent et collaborent étroitement.

Sur la côte de l'Atlantique, les principaux problèmes tiennent à la capacité excédentaire du secteur de la transformation ainsi qu'à la faiblesse et à l'instabilité des revenus de la pêche côtière. Le secteur des poissons de fond connaît encore une situation économique difficile. On a contrarié le jeu du marché, et les pouvoirs publics ont peut-être bien contribué à l'excédent de capacité dans le secteur de la transformation par leurs efforts bien intentionnés, mais peut-être contraires au but recherché, de maintien et d'accroissement de l'emploi. Une démarche nouvelle doit être adoptée par les autorités fédérales et provinciales afin de s'assurer que la capacité de transformation est adaptée à la disponibilité des ressources.

Le sauvetage financier de l'État n'est pas une solution. Si elle doit atteindre l'autonomie financière, l'industrie doit attirer de nouveaux capitaux tant canadiens qu'étrangers, adopter des techniques nouvelles, améliorer la qualité et l'homogénéité des produits, diversifier davantage sa production et ses marchés, et améliorer son bilan global en matière de commercialisation. La politique publique doit viser à faciliter ces améliorations dans l'industrie et non pas à entraver l'adaptation aux réalités du marché. Dans certains secteurs, il convient également de rationaliser les flottilles de pêche afin d'accroître la viabilité du secteur de l'exploitation primaire. Il faut aussi examiner le rôle des flottilles de pêche étrangères.

La planification de l'amélioration de la pêche dans l'Atlantique doit s'insérer dans le cadre d'une approche globale du développement économique de cette région.

Des centaines de localités dépendent uniquement de la pêche et n'offrent guère de possibilités d'emploi de rechange. La consolidation de l'emploi dans le secteur de la pêche devrait être complétée par des initiatives publiques et privées visant à promouvoir les possibilités d'emploi dans d'autres secteurs de l'économie, ainsi que par des programmes d'adaptation équitables et généreux en faveur des travailleurs de la pêche.

Le régime réglementaire actuel est trop complexe et produit des tensions improductives au sein de l'industrie, de même qu'entre cette dernière et les pouvoirs publics. La réglementation de la pêche doit être réexaminée afin de la simplifier et de la rendre plus équitable. Les décisions touchant le secteur de la pêche doivent se prendre de manière plus ouverte, avec une plus grande participation des organisations de pêcheurs commerciaux et des entreprises de transformation, ainsi que des autochtones et des pêcheurs sportifs.

### *Agriculture*

Le Canada est une force sur le marché international des produits agricoles. L'agriculture est un pilier de l'économie dans l'Ouest et le principal soutien de nombreuses localités dans l'Est. Elle a fait preuve de sa faculté d'adaptation aux changements dans une mesure sans doute inégalée par les autres secteurs.

Les agriculteurs canadiens doivent, pour la plupart de leurs produits, affronter la concurrence des fournisseurs étrangers sur le marché intérieur comme à l'exportation. Cette concurrence a contribué à la mise en place d'un secteur qui est efficace en regard des normes mondiales, comme en témoigne l'amélioration constante des résultats commerciaux malgré une conjoncture de moins en moins favorable sur le marché international.

Cependant, l'intervention de l'État aux niveaux tant fédéral que provincial, est appréciable. Outre qu'il exerce d'importantes activités réglementaires, le gouvernement fédéral attribue chaque année à ce secteur des ressources budgétaires d'environ \$1.35 milliard par l'entremise d'Agriculture Canada. Sur cette somme, quelque \$700 millions sont consacrés au soutien des prix et des revenus.

Le gouvernement fédéral doit reconsidérer sa participation dans ce secteur pour s'assurer qu'elle vise à maintenir au Canada une agriculture forte, efficace et compétitive, et tient compte de ses défis particuliers. Il importera de déterminer si les programmes existants de soutien des prix et des revenus sont encore appropriés à la conjoncture actuelle et de s'assurer qu'ils ne sont pas une cause d'inefficacité structurelle dans le secteur. La nouvelle approche tripartite de la stabilisation des prix de la viande rouge fournit un bon exemple de la façon dont les deux paliers de gouvernement et les producteurs peuvent collaborer pour améliorer les mécanismes antérieurs.

De même, il convient d'examiner de près en vue de le rendre plus rationnel et efficace, l'ensemble des interventions réglementaires pour s'assurer qu'il fonctionne dans le meilleur intérêt d'une agriculture productive et efficace au

Canada. Il faudra déterminer s'il est possible de reformuler les engagements fédéraux envers ce secteur – et dans l'affirmative, jusqu'à quel point – de manière à contribuer à la réduction des besoins financiers du gouvernement fédéral tout en maintenant ou en accroissant l'efficacité de l'aide fournie par ce dernier. Nous devons aussi examiner la meilleure façon d'affronter la concurrence internationale, notamment lorsque d'autres pays consentent d'importantes subventions directes ou indirectes à leurs exportateurs de produits agricoles.

Nous solliciterons l'avis des agriculteurs, des entreprises de transformation alimentaire, des distributeurs et des consommateurs ainsi que des provinces pour élaborer une stratégie d'accroissement de l'efficacité et de la compétitivité internationale de l'agriculture canadienne.

### *Construction*

Le secteur du bâtiment est lui aussi très réglementé. Nous devons nous demander si certaines des dispositions jugées nécessaires autrefois par le législateur sont encore utiles aujourd'hui, ou si leur coût net est excessif.

Il s'agit d'un domaine où la collaboration avec les provinces sera cruciale, puisque la plupart des règlements visant cette industrie relèvent de la compétence provinciale. Il existe cependant certaines dispositions législatives fédérales touchant à ce secteur, notamment la Loi sur les justes salaires et les heures de travail, qui doivent être réexaminées.

Cette Loi avait été adoptée dans les années 30 pour que les travailleurs du bâtiment employés dans le cadre de marchés du gouvernement fédéral reçoivent un «juste salaire» et que certaines normes minimales soient respectées en matière de rémunération des heures supplémentaires et de durée maximale du travail au cours d'une période donnée.

La Loi sur les justes salaires et les heures de travail répondait à un besoin bien réel au cours des années 30. On peut cependant se demander si elle est encore nécessaire aujourd'hui et si les exigences fondamentales qui avaient été définies dans les années 30 ne peuvent être satisfaites par le jeu de la concurrence. Le gouvernement se propose de consulter à ce sujet les représentants du monde du travail et des entreprises.

### *Autres secteurs importants*

Nous devons également nous pencher sur les problèmes et les perspectives des industries forestière, minière et touristique au Canada. Ces secteurs jouent un rôle important dans l'économie nationale et représentent la clé de la prospérité et de la croissance de bien des localités et des régions. Ils doivent continuer d'apporter une utile contribution; le gouvernement doit veiller à ne pas entraver le processus de croissance et d'adaptation qui est nécessaire.

Bien que la conjoncture du marché mondial ait une influence sur toutes ces industries, le gouvernement doit également déterminer si ses propres interventions ont été justifiées dans l'ensemble et si des changements ne seraient pas indiqués, à la lumière des nouvelles conditions du marché. Dans le secteur forestier, l'abondance de nos ressources initiales a peut-être incité l'État et le secteur privé à faire preuve de complaisance au sujet de la compétitivité de notre industrie et à ne pas attacher une importance suffisante à la bonne gestion et à la protection efficace des forêts du Canada ainsi qu'à la nécessité de suivre le changement technologique.

De même, dans le secteur minier, les pouvoirs publics n'ont peut-être pas envisagé les forces et les défis de l'industrie dans une optique à suffisamment long terme. Ils n'ont peut-être pas été assez conscients de l'apparition de nouveaux fournisseurs étrangers et de la menace qu'ils représentaient pour nos industries, en particulier si elles étaient fortement réglementées. Dans le secteur du tourisme, enfin, le gouvernement doit étudier l'ensemble des politiques et programmes existants pour s'assurer qu'ils répondent bien aux besoins et aux caractéristiques particulières de l'industrie et ne font pas obstacle à sa croissance.

Ce sont des domaines clés qu'il convient d'étudier dans le cadre d'un débat national. Comme nous l'indiquons par la suite dans ce chapitre, le gouvernement fédéral étudiera les moyens possibles de coopérer avec les provinces, et ces secteurs peuvent s'attendre à venir en tête de liste.

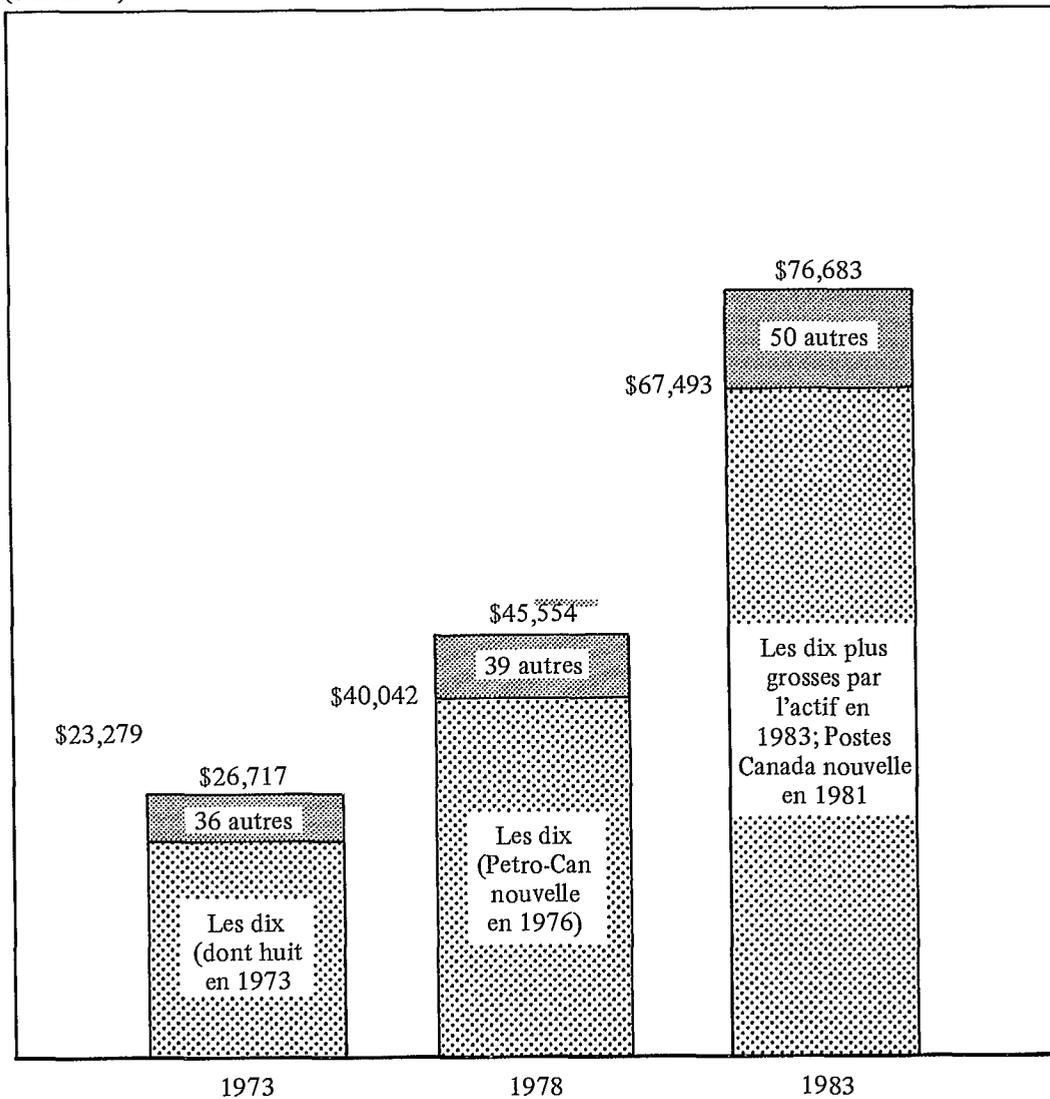
### *Sociétés d'État*

Un examen des interventions publiques serait incomplet s'il oubliait les sociétés d'État fédérales. Avec des actifs de plus de \$50 milliards et des effectifs dépassant 200,000 employés, ces sociétés et leurs filiales occupent une place importante dans l'économie nationale. Leur croissance est illustrée au graphique 15.

L'ampleur des engagements financiers de l'État et la présence de ces sociétés dans de nombreux secteurs nécessitent un examen attentif afin de déterminer si leur mandat est bien défini et compris au niveau du public, si des objectifs raisonnables leur ont été fixés, si leurs ressources sont gérées et employées avec efficacité et si leurs buts pourraient être atteints par d'autres moyens qui reviendraient moins chers au Trésor public.

Le gouvernement est résolu à poser ces questions. Nos sociétés d'État doivent se fixer de nouvelles normes de gestion et de performance financière au lieu d'être des exemples d'inefficacité et de pertes massives. Les sociétés d'État ne constituent pas toutes un fardeau financier pour l'État, mais, lorsque tel est le cas, nous devons étudier les moyens de réduire ce fardeau et de faire en général de ces sociétés des agents de croissance économique plus efficaces. À cette fin, le gouvernement mettra l'accent, dans son évaluation de la gestion des sociétés, sur l'efficacité et la rigueur financière.

Graphique 15  
 Croissance des sociétés d'Etat  
 de 1973 à 1983, mesurée par l'actif  
 (\$ millions)



Note: Les 60 sociétés d'Etat comprennent 57 sociétés-mères plus l'Eldorado nucléaire, Canadair et deHavilland.

Source: Ministère des Finances.

L'amélioration de la gestion des sociétés d'État ne représente qu'une partie du défi. Nous devons également déterminer si le dosage actuel de nos investissements est satisfaisant et si le soutien fourni par le Trésor public est approprié. Chaque société a été établie afin de poursuivre ce qui constituait peut-être, au moment considéré, un but important des politiques publiques, mais nous devons nous demander s'il en est encore ainsi. Dans la négative, il convient certainement de décider si les sociétés en cause doivent être conservées. Le ministre de l'Expansion industrielle régionale a déjà indiqué l'intention du gouvernement de chercher des acheteurs pour les avoirs de la Corporation de développement des investissements du Canada.

Il existe plusieurs sociétés à caractère principalement, voire entièrement, commercial; il convient de se demander si le maintien de la participation financière de l'État sert au mieux les intérêts de la société considérée ou du pays. Le gouvernement étudiera les moyens de se départir d'autres sociétés et sollicitera l'avis des Canadiens sur cette question.

Le rôle futur de nombreuses sociétés figurant dans le portefeuille de l'État et l'aide que ce dernier leur apporte dépendront dans bien des cas des décisions qui seront prises au sujet des politiques et des programmes jugés appropriés à des secteurs économiques particuliers. Par exemple, le consensus que nous parviendrons à dégager sur la politique des transports et le rôle du transport ferroviaire des voyageurs au Canada définira l'avenir de VIA. À mesure que les politiques et programmes importants seront réexaminés, il faudra réévaluer le rôle des sociétés d'État qui œuvrent dans les secteurs considérés et apporter les changements appropriés.

## **8. Politique de l'énergie**

### **Le défi**

Le secteur de l'énergie, l'une des matières possibles de croissance, s'est peu à peu enlégé dans la toile des interventions et réglementations publiques. Le prix intérieur du pétrole et du gaz est fixé par décision administrative et non par le marché. De nombreux textes législatifs et réglementaires nouveaux touchant cette industrie ont été adoptés depuis une dizaine d'années. Les impôts et taxes qui frappent ce secteur ont subi de nombreux changements. Les encouragements fiscaux ont eux aussi été modifiés, parfois de manière discriminatoire envers certains investisseurs. Des conflits entre les autorités fédérales et provinciales ont fait du secteur de l'énergie – une source possible d'unité – un facteur de division nationale.

L'intervention de l'État a été motivée, entre autres choses, par les préoccupations que suscitaient la sécurité des approvisionnements pétroliers, la répartition des recettes apportées par les hausses de prix et la structure de propriété du secteur de la production.

Ces préoccupations sont valables. Cependant, les moyens utilisés pour y répondre ont donné lieu à des incertitudes dans le public, à des appréhensions chez les investisseurs canadiens et étrangers, à des tensions entre les gouvernements fédéral et provinciaux et à un volume d'investissements, dans le secteur des hydrocarbures, qui est nettement insuffisant si l'on veut que cette industrie contribue comme elle le doit à l'économie. De plus, le déficit est trop élevé pour permettre au gouvernement fédéral de pratiquer des interventions financières inutiles dans ce secteur.

Le défi consiste à remettre en marche ce moteur de croissance de manière compatible avec le sens des responsabilités financières et l'impératif national de reprise en main du déficit, en donnant plus d'importance au jeu du marché et aux initiatives du secteur privé et moins de place aux dépenses et à la réglementation publique.

L'Exposé économique a fait allusion à des mesures visant à réduire les dépenses fédérales dans le secteur de l'énergie ainsi que la réglementation et l'intervention de l'État dans ce secteur. Il a mentionné l'intention du gouvernement de s'attaquer à des sujets de contentieux avec les investisseurs, tel la participation de l'État sur les Terres du Canada. Des mesures devront aussi être prises au cours de l'année à venir dans plusieurs autres domaines comme la fixation des prix du pétrole, la fiscalité de l'énergie et les encouragements à ce secteur. Un examen global a été entrepris. En raison des nombreux intérêts vitaux de la nation qui seront touchés par les changements de la politique de l'énergie, le gouvernement se propose de mener des consultations étroites avec toutes les parties intéressées.

### **Axes de changement**

Comme l'indiquait l'Exposé économique, l'heure est maintenant venue de combler le modeste écart qui sépare le prix réglementé du pétrole au Canada et son prix sur le marché, pour passer à un régime qui laisserait le marché établir le prix du brut au Canada. Le gouvernement fédéral partage cependant l'avis de ceux qui ont préconisé l'adoption d'un mécanisme jouant le rôle de «souple de sécurité» en cas de perturbation importante des prix du pétrole.

Le secteur du gaz naturel au Canada est soumis aux contraintes de la demande depuis cinq ans; en effet, les marchés intérieur et extérieur ne se sont pas développés au même rythme que la capacité de production. On espère que le mécanisme souple de fixation des prix qui s'applique maintenant aux exportations de gaz naturel canadien nous permettra d'accroître notre part du marché. La même souplesse sur le plan des prix pourrait être nécessaire sur le marché intérieur en vue d'y favoriser l'accroissement des ventes. Il semble donc opportun de consulter l'industrie du gaz naturel ainsi que les provinces productrices et consommatrices au sujet d'un régime des ventes de gaz naturel au Canada qui tiendrait davantage compte du marché.

Au cours de l'exercice 1983-84, les dépenses fédérales au titre des programmes d'offre et de demande d'énergie se sont élevées à \$3.5 milliards. Maintenant que la sécurité des approvisionnements pétroliers est moins préoccupante, qu'on se remet

à croire au bon fonctionnement du marché de l'énergie et que le déficit fédéral suscite des craintes sérieuses dans tout le pays, les programmes de subventions qui visent à réduire l'utilisation de pétrole grâce aux économies d'énergie ou aux combustibles de remplacement paraissent moins justifiés. Aussi le gouvernement a-t-il annoncé l'élimination progressive et le regroupement des divers programmes de réduction de la demande et de remplacement du pétrole.

Du côté de l'offre, on s'entend généralement pour dire que le programme d'encouragements pétroliers (PEP) ne devrait pas être maintenu pendant bien longtemps sous sa forme actuelle. Le PEP est un programme de subventions directes instauré en 1980 pour promouvoir l'exploration dans les régions pionnières et fournir une aide à des conditions préférentielles aux sociétés appartenant à des intérêts canadiens. Le gouvernement précédent avait également réservé à la Couronne 25 pour cent de toutes les participations sur les Terres du Canada et avait incorporé sous le PEP un encouragement représentant 25 pour cent des coûts approuvés pour toutes les compagnies actives sur les Terres du Canada. Un réexamen du régime des Terres du Canada, et notamment de la part de l'État, s'impose. Toutefois, le système – y compris le PEP – ne sera pas modifié avant que le gouvernement fédéral ait consulté toutes les parties intéressées au sujet de ce dossier, et notamment sur la question de savoir quels encouragements devraient éventuellement remplacer le PEP.

Un bon nombre de gens ont demandé que le *régime fiscal* applicable au secteur des hydrocarbures soit profondément modifié. En 1983-84, les impôts fédéraux dans le secteur de l'énergie, à l'exclusion des impôts sur le revenu des sociétés, ont rapporté \$3.7 milliards. Étant donné les importants changements des perspectives de prix dans le secteur de l'énergie et la nécessité d'instaurer des encouragements à l'investissement mieux adaptés à la situation, il convient de réexaminer complètement la fiscalité fédérale de l'énergie. Comme en témoigne l'annonce faite dans l'Exposé économique d'un doublement du crédit pour petit producteur offert en regard de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, il y a moyen d'assouplir davantage les dispositions fiscales applicables au secteur de l'énergie. Toutefois, nous devons tenir compte des intérêts des producteurs, des provinces productrices, des provinces consommatrices et des contribuables.

La participation de l'État dans le secteur de l'énergie comprend aussi les activités des sociétés d'État (Pétro-Canada, l'Énergie atomique du Canada limitée et Canertech). Peut-être est-il temps maintenant pour le secteur public de se retirer de certaines activités afin de laisser plus de place au secteur privé pour exploiter les possibilités du marché: mentionnons à ce sujet nos décisions de ne plus fournir de fonds à Canertech ni d'injecter de nouveaux capitaux propres dans Pétro-Canada, à moins que cela ne réponde à une priorité bien précise du gouvernement.

Le secteur de l'énergie est confronté à un grand nombre de règles, d'exigences et de dispositions réglementaires émanant de la législation fédérale et provinciale de l'énergie ainsi que des organismes de réglementation. Il n'est guère douteux que, dans leur ensemble, ces dispositions découragent l'activité dans ce secteur. Le gouvernement fédéral mettra de l'ordre dans ses propres affaires et amorcera un dialogue avec les provinces sur les moyens de rationaliser ces exigences réglementaires par des mécanismes tel que le recours à un «organisme unique».

Le gouvernement attache une haute importance à la renégociation des accords sur l'énergie avec les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, ainsi qu'à la poursuite d'ententes avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Ecosse sur les ressources extracôtières. Ces négociations et consultations avec l'industrie et les consommateurs, ainsi que la plus grande place accordée au jeu du marché et la rationalisation des exigences réglementaires imposées au secteur de l'énergie, ouvriront la porte à un renouveau de la croissance et de l'investissement dans le secteur des ressources énergétiques au Canada.

## 9. Coordination avec les provinces

Il se dégage de tout l'exposé qui précède que les gouvernements provinciaux jouent un rôle important dans l'obtention du renouveau économique. Aussi est-il indispensable que les autorités fédérales et provinciales collaborent étroitement si nous voulons offrir au secteur privé les encouragements nécessaires et obtenir une expansion économique plus rapide qui profitera à tous les Canadiens.

La tâche est moins facile qu'il n'y paraît. La situation économique différente qui règne dans les diverses régions du pays ainsi que les besoins et les aspirations de celles-ci doivent être prises en ligne de compte. Nous devons cependant veiller à faire tout notre possible pour encourager la croissance économique générale.

Il serait peut-être utile, par exemple, d'examiner ensemble le fonctionnement du marché du travail et des marchés de capitaux au Canada. Quels obstacles, s'il en est, empêchent les individus de poursuivre la vocation qu'ils ont choisie ou de déménager ailleurs au pays si cela est économiquement justifié? Existe-il des mesures réglementaires ou autres qui encouragent indûment les investisseurs à prendre des décisions non conformes à ce que dicterait normalement le marché? Existe-il des obstacles au lancement d'activités et de travaux de construction ou de mise en valeur des ressources naturelles qui pourraient être éliminés? La réglementation est-elle trop lourde pour les entreprises qui implantent une nouvelle usine et embauchent des travailleurs? La politique ou la réglementation publiques accordent-elles un avantage injustifié à certaines catégories d'entreprises? Notre régime fiscal et nos systèmes d'encouragement, pris individuellement et dans leur ensemble, favorisent-ils la croissance économique? Ne devrions nous pas assurer une meilleure coordination de nos programmes économiques?

Dans certains de ces dossiers, il faudrait peut-être étudier aussi l'effet que les programmes provinciaux, combinés aux initiatives fédérales pour le développement régional, exerce peut-être sur la circulation des biens, des services, des capitaux ou des personnes au Canada. Le rapport préliminaire de la Commission Macdonald et le Conseil économique de l'Ontario ont attiré l'attention sur cette question. Certaines mesures sont en cours pour éliminer les obstacles inutiles, par exemple dans le domaine du transport routier.

En raison du rôle important que tous les gouvernements jouent à l'heure actuelle dans la vie économique du Canada, il se peut aussi que certaines activités fédérales et provinciales se chevauchent, d'où des doubles emplois inutiles. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent également reconnaître qu'il n'y a qu'un seul contribuable. Nous devons, aux deux niveaux, nous efforcer de réduire le fardeau global de la fiscalité sur le contribuable canadien.

Bien des signes démontrent que les provinces attendaient avec impatience l'occasion de collaborer avec le gouvernement fédéral à l'élimination des obstacles qui entravaient depuis longtemps la croissance économique au Canada. Cette occasion est maintenant arrivée.

## **B. Rétablissement d'une marge de manœuvre financière**

Les déficits actuel et projetés sont tout simplement excessifs. Ils entraîneraient une augmentation constante du ratio de la dette au PNB, ce qui aurait de graves répercussions sur les taux d'intérêt, les investissements privés et la marge de manœuvre du gouvernement. En bref, le déficit fédéral est un obstacle de taille à la croissance, et le gouvernement doit s'attaquer immédiatement à ce problème.

Le gouvernement doit s'efforcer de réduire l'augmentation des dépenses fédérales. Des hausses d'impôt ne peuvent être exclues, mais il convient de les éviter si la chose est possible. Le gouvernement continuera d'étudier son régime fiscal non seulement du point de vue des recettes, mais aussi sous l'angle de ses effets sur la croissance, l'équité et la simplicité. Comme il a été mentionné, il convient d'examiner de près les encouragements aux investissements des entreprises. Il se peut que certaines mesures ne soient plus appropriées, compte tenu des besoins économiques actuels et du fardeau que représente le déficit fédéral.

D'autres modifications du régime fiscal, qui devraient être apportées progressivement, pourraient également être valables. À cet égard, certains proposent que le Canada adopte une taxe à la valeur ajoutée, peut-être pour remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente. Les répercussions d'un changement aussi important exigent une étude approfondie, qui a d'ailleurs commencé. Cette décision aurait des effets importants sur le plan fédéral-provincial. Des consultations intensives entre les gouvernements, le secteur privé et les autres groupes intéressés seraient nécessaires avant qu'on ne décide d'adopter ou non une taxe à la valeur ajoutée.

Du côté des dépenses, il faut, dans toute la mesure du possible, revenir à la prudence financière et rétablir la marge de manœuvre du gouvernement. Nous devons remodeler la composition des dépenses fédérales, tout en freinant leur croissance afin de réduire au minimum les effets d'une compression sur l'économie. Nous devons aussi réduire la croissance des dépenses fédérales d'une manière qui paraisse équitable à tous les Canadiens et qui améliore l'efficacité globale des programmes fédéraux.

La première série de réductions de dépenses a permis d'économiser plusieurs milliards de dollars. Cette économie a été difficile à obtenir, même si elle était conforme à l'orientation prise par notre gouvernement. Elle représentait le

maximum réalisable en l'absence de consultations approfondies. La réalité est que, après tout cet effort, nous sommes seulement revenus à notre point de départ: nous avons ramené le déficit de 1985-86 vers le niveau de 1984-85. Il faut aller plus loin.

Il sera difficile de réaliser de nouvelles réductions importantes des dépenses. Environ 77 pour cent des dépenses fédérales peuvent être considérées comme «discrétionnaires», puisque le service de la dette publique en représente 23 pour cent. Certaines économies peuvent et doivent être obtenues grâce à une meilleure gestion du secteur public, mais cela ne résoudra qu'une infime partie du problème. La majorité des économies doivent être réalisées dans les trois autres grands secteurs de dépenses fédérales, qui représentent chacun environ un quart des dépenses discrétionnaires: les transferts aux particuliers, les transferts aux administrations provinciales et municipales, et les transferts à d'autres groupes, dont les sociétés d'État fédérales, les entreprises privées, les pays moins développés, les chercheurs scientifiques, les groupes culturels et autres. L'objectif consistera à limiter avec le temps la croissance de ces paiements de transferts de manière équitable, efficace et durable.

Dans la partie A, nous avons examiné les nombreux obstacles à la croissance qui devaient être considérés. Nous avons fait valoir dans un certain nombre de cas que des initiatives en ce sens permettraient probablement de réduire les dépenses fédérales. Dans d'autres cas, il se pourrait que ces dernières restent inchangées, tandis que, dans d'autres situations, un accroissement des engagements financiers pourrait être justifié, si les ressources actuellement employées à d'autres fins pouvaient être libérées.

Cette section est donc axée sur les autres possibilités de réduction des dépenses fédérales ou d'amélioration de leur efficacité, dans le cadre du processus global d'élimination des obstacles à la croissance. Dans cette revue, nous sommes conscients que, même si certaines réductions de dépenses ont déjà été effectuées, il ne peut s'agir que d'un premier pas dans la remise en ordre des finances fédérales afin que le gouvernement puisse jouer le rôle qui lui revient dans le soutien du renouveau économique.

La première phase de compression des dépenses a montré que le gouvernement abordait cette tâche sans accorder davantage d'importance à un programme qu'à un autre. De plus, la combinaison des réductions de dépenses et des nouvelles mesures de dépenses annoncées dans l'Exposé économique témoigne bien de l'attachement de ce gouvernement à la justice sociale et au «filet de sécurité sociale». En fait, l'affectation de \$1 milliard principalement à la création d'emplois est un témoignage de notre détermination à donner aux Canadiens l'occasion de participer et de contribuer au renouveau économique.

L'étape suivante consiste à analyser les principaux secteurs de dépenses, en accordant plus d'attention aux priorités de l'heure et aux besoins réels, dans le but de libérer des ressources supplémentaires à réaffecter ou de réduire les besoins financiers. Le processus doit comporter une mise en œuvre conçue avec soin et selon un plan clair afin d'éviter des changements perturbateurs.

## 1. Développement économique

Au cours des prochains mois, le gouvernement fédéral se propose d'étudier attentivement, les nouvelles réductions de dépenses qui seraient possibles dans le domaine du développement économique. Il n'est pas besoin de les rappeler dans cette section. Qu'il suffise de souligner qu'il s'agit d'un domaine à examiner attentivement. L'exposé précédent des possibilités de promotion de la croissance dans le secteur privé démontre amplement qu'une partie appréciable des dépenses actuelles du gouvernement fédéral en matière de développement économique est peut-être plus nuisible que bénéfique à l'expansion du secteur privé. Un retrait de certains de ces secteurs pourrait à la fois laisser le champ libre à l'initiative et à la croissance du secteur privé et permettre de réduire les dépenses fédérales ou de dégager des fonds pour les affecter à des emplois plus productifs. Nous ne pouvons envisager sérieusement une aide financière plus importante même en faveur des mesures les plus séduisantes de stimulation de l'expansion dans le secteur privé, à moins d'être certains que des ressources ont été libérées grâce aux économies réalisées dans d'autres secteurs, que ce soit dans le domaine économique ou dans d'autres programmes.

## 2. Programmes sociaux

La politique sociale se préoccupe des gens. Or, notre gouvernement a fait sien le principe voulant que les gens passent en premier. Tous les groupes devraient avoir la possibilité de participer à part entière dans notre société.

En fait, des efforts particuliers doivent être déployés pour donner à certains groupes qui étaient défavorisés jusqu'ici l'occasion de devenir des partenaires de plein droit dans une société juste. Les obstacles à une participation totale des autochtones, des femmes, des minorités visibles et des personnes handicapées doivent être éliminés, tout comme les barrières qui empêchent l'individu de participer pleinement à la société canadienne. Ce sont pour ces raisons que le gouvernement souscrit, par exemple, au programme d'action positive.

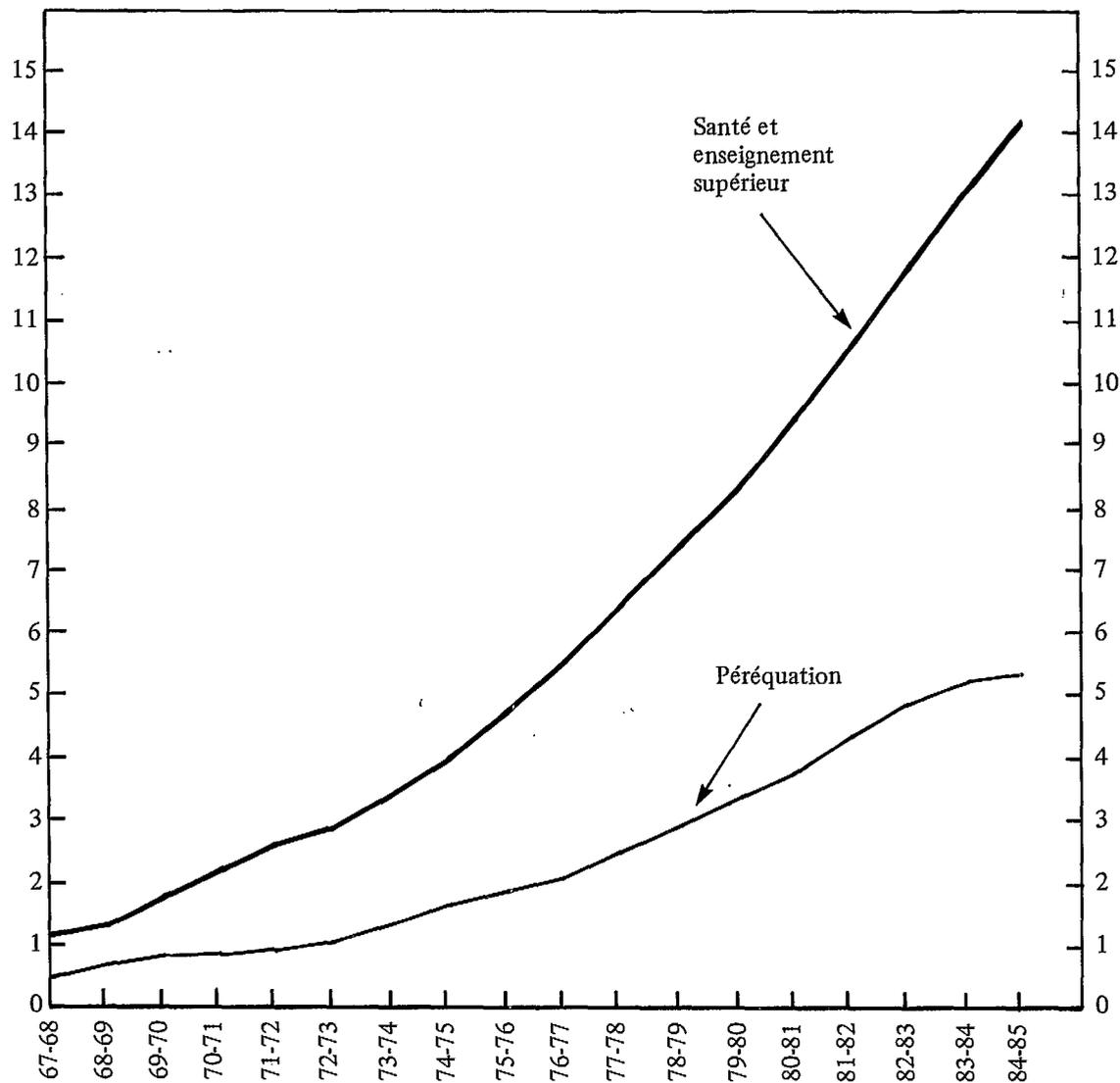
Les Canadiens ont le droit d'être fiers de l'ampleur de leur système de sécurité sociale. Les dépenses fédérales au titre du «filet de sécurité sociale» représenteront approximativement \$40 milliards en 1984-85, soit plus de 40 pour cent des débours fédéraux. Les provinces offrent elles aussi toute une gamme de prestations sociales. Certaines, dont le régime des soins de santé et l'enseignement postsecondaire, sont en partie financées par des paiements de transferts fédéraux (graphique 16). Dans le cas de l'assistance et des services sociaux, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent les frais dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Un réexamen des programmes sociaux est de plus en plus considéré comme nécessaire pour veiller à ce que les politiques sociales de l'État soient adaptées aux besoins en évolution constante de la société canadienne.

Le gouvernement convient qu'un débat libre et ouvert est de mise et qu'il existe des possibilités considérables d'amélioration et de réaménagement des

Graphique 16  
Croissance des transferts fédéraux aux provinces  
pour la santé, l'enseignement supérieur et la péréquation  
1967-68 à 1984-85

(\$ milliards)



Note: Les transferts pour la santé et l'enseignement supérieur comprennent des versements en espèces et des transferts fiscaux.

Source: Ministère des Finances.

programmes sociaux sous le double thème du sens des responsabilités sociales et financières. *Le sens des responsabilités sociales* impose, dans toute la mesure du possible et davantage que ce n'est le cas aujourd'hui, de diriger des ressources limitées d'abord vers ceux qui en ont le plus besoin. *Les sens des responsabilités financières* porte à croire que la meilleure sécurité de revenu, c'est encore un emploi, et que les dépenses publiques doivent être affectées de manière à offrir des possibilités d'emplois immédiates et à favoriser une croissance soutenue du revenu.

Pour lancer ce processus de consultation, les sections qui suivent évoquent certains aspects de nos principaux programmes sociaux, soit les prestations aux personnes âgées, les prestations pour les enfants, l'assurance-chômage et le régime de l'habitation. Les dépenses consacrées aux prestations pour les enfants et pour les personnes âgées sont illustrées au graphique 17. Nous devons amorcer maintenant un débat qui fera ressortir les avantages et les inconvénients des diverses approches possibles. Cela contribuera à assurer au Canada un système de sécurité sociale qui demeurera l'un des plus complets et des plus équitables du monde, tout en étant aussi efficace et sélectif que possible en une période où le gouvernement doit tenir compte des lourdes contraintes financières.

### **Prestations pour les enfants**

Le gouvernement vient directement en aide aux Canadiens qui ont de jeunes enfants et ce, de plusieurs façons. Les prestations pour les enfants comprennent les allocations familiales, l'exemption d'impôt au titre des enfants et le crédit d'impôt pour enfant. Elles coûteront au gouvernement fédéral \$4.2 milliards en 1984-85.

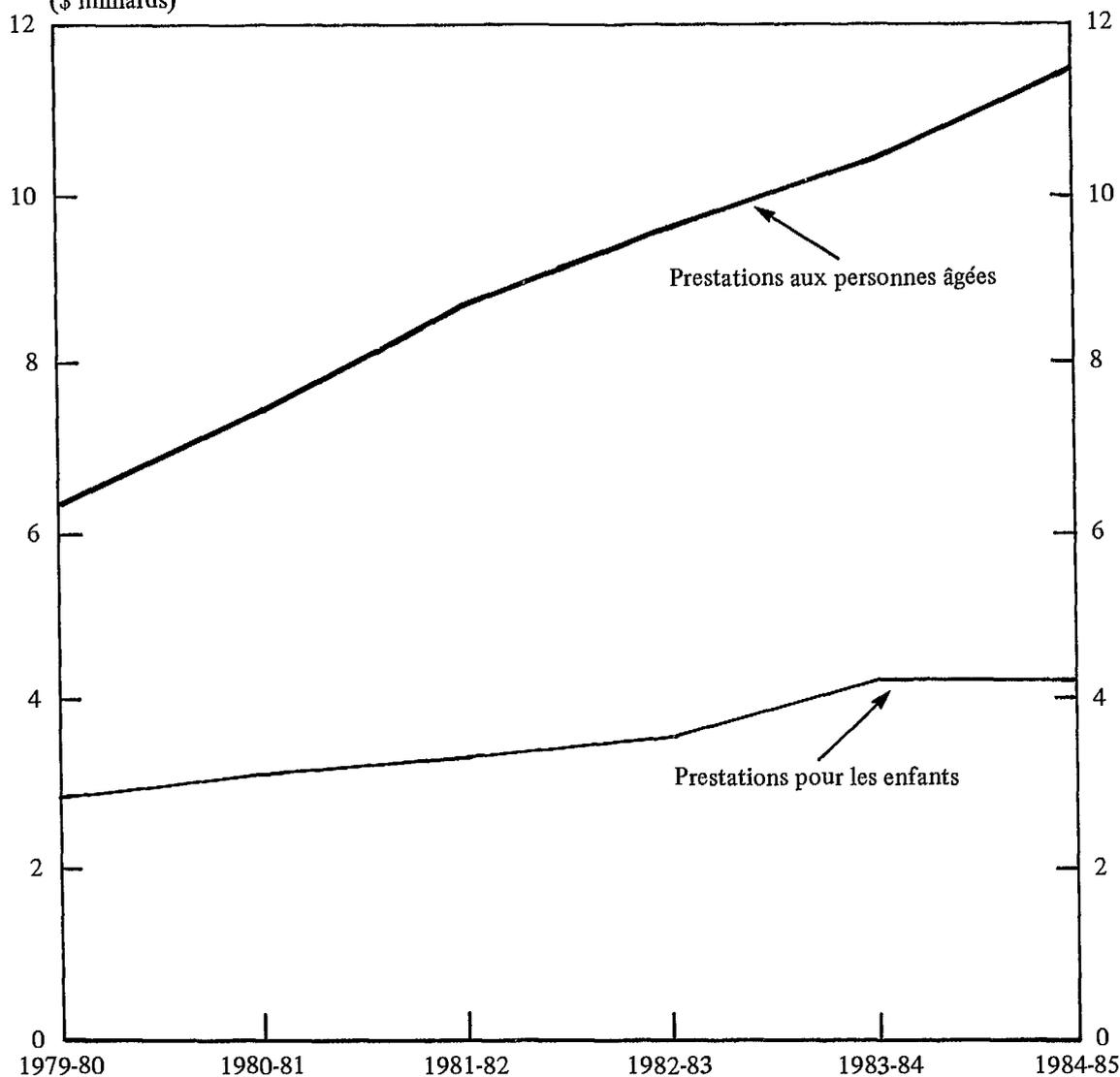
*Les allocations familiales* sont un programme universel. Toutes les familles ayant des enfants de moins de 18 ans y ont droit. Des allocations sont versées chaque mois, à 3.5 millions de familles comptant 6.5 millions d'enfants, et ce, quel que soit le revenu familial. Les allocations s'élèvent actuellement à \$29.95 par mois et par enfant et elles sont indexées annuellement sur le coût de la vie. Les allocations familiales reviendront à environ \$2.4 milliards en 1984-85, dont quelque \$450 millions seront récupérés par le gouvernement fédéral, ces allocations étant imposables.

*L'exemption au titre des enfants* permet au parent qui paie de l'impôt sur les allocations familiales de déduire de son revenu \$710 par enfant avant de calculer l'impôt à payer pour l'année écoulée. Cette déduction est motivée par le fait que les familles ayant des enfants doivent jouir d'un régime fiscal différent de celui des familles qui se trouvent dans une situation identique mais n'ont pas d'enfants. Elle bénéficie aux contribuables proportionnellement à leur tranche de revenu imposable, de sorte que ce sont les familles à revenu élevé qui en profitent le plus. Cette déduction, qui est réclamée à l'égard de quelque six millions d'enfants, diminuera les recettes fiscales du gouvernement fédéral d'environ \$800 millions en 1984-85.

Enfin le *crédit d'impôt remboursable pour enfant* est versé uniquement aux bénéficiaires des allocations familiales qui ont un revenu faible ou moyen. Le crédit maximal est actuellement de \$343 par enfant; le crédit est indexé annuellement sur l'indice des prix à la consommation et est réduit de \$5 pour chaque tranche de \$100 de revenu familial au-delà de \$26,330. Pour une famille

Graphique 17  
**Prestations fédérales nettes aux personnes âgées et  
 pour les enfants par exercice**

(\$ milliards)



**Prestations aux personnes âgées**

Sécurité de la vieillesse; Supplément de revenu garanti; allocation au conjoint et manque à gagner dû à l'exemption en raison de l'âge et à la déduction pour revenu de pension.

**Prestations pour les enfants**

Allocations familiales (après impôt); crédit d'impôt pour enfants et manque à gagner dû à l'exemption au titre des enfants de moins de 18 ans. Le crédit relatif à l'année d'imposition 1978 est censé être versé en 1979-80, et ainsi de suite.

Les valeurs de 1984/85 sont des estimations.

Source: Ministère des Finances.

comptant deux enfants, cela représente des prestations de \$686 en 1984, si le revenu familial net est inférieur à \$26,330; le crédit baisse si le revenu se situe entre \$26,330 et \$40,050, et disparaît complètement si le revenu dépasse \$40,050. Environ 2.4 millions de familles, soit neuf familles sur dix dont le revenu est inférieur à la moyenne, réclament ce crédit pour le compte d'environ cinq millions d'enfants. Cette mesure réduira les recettes fédérales d'environ \$1.4 milliard en 1984-85.

Le régime de prestations pour les enfants a évolué en même temps que les besoins des familles canadiennes. Il a subi des changements fréquents avant 1974, mais ces modifications visaient davantage à rajuster le niveau des prestations qu'à modifier radicalement le fonctionnement des divers programmes. Depuis 1974, toutefois, le Régime de prestations pour enfants a été progressivement restructuré afin de devenir plus progressif, c'est-à-dire de venir davantage en aide aux familles à revenu moyen et faible.

Divers groupes ont formulé des propositions qui modifieraient encore davantage le régime. Ces propositions visent toute une réduction des avantages dans le cas des familles à revenu élevé. Elles sont dues en partie au fait que les familles à revenu moyen reçoivent des prestations plus élevées que les familles à faible revenu et que celles ayant un revenu élevé reçoivent une aide appréciable de l'État.

Le tableau 5 montre les variations des prestations en fonction du revenu et soulève plusieurs questions sur la structure des prestations fédérales au titre des enfants.

Tableau 5

**Prestations annuelles nettes par enfant pour une famille à revenu unique ayant deux enfants et résidant en Ontario, selon divers niveaux de revenu en 1984**

Programme	Moins de				
	\$10,000	\$20,000	\$30,000	\$45,000	\$80,000
	(dollars)				
Allocations familiales (après impôt)	359	256	235	197	175
Exemption pour enfant	0	203	246	320	363
Crédit d'impôt pour enfant	343	343	303	0	0
<b>Prestations nettes totales</b>	<b>702</b>	<b>802</b>	<b>784</b>	<b>517</b>	<b>538</b>

Est-il juste d'offrir des prestations supérieures à \$500 par enfant aux familles dont le revenu dépasse \$45,000 par an, étant donné les autres problèmes sociaux qui pressent, notamment la violence familiale et le sort de nombreux chefs de familles monoparentales?

Est-il juste que les familles dont le revenu annuel se situe entre \$20,000 et \$30,000 reçoivent des prestations plus importantes que les familles gagnant moins de \$10,000?

L'exemption au titre des enfants doit-elle être conservée puisqu'elle n'aide aucunement les familles à faible revenu?

Devrait-on accorder le crédit d'impôt pour enfant à des familles dont le revenu annuel atteint \$40,000? Certaines familles qui ont un revenu beaucoup plus élevé, en utilisant divers mécanismes pour réduire leur revenu imposable, devraient-elles avoir droit à un crédit d'impôt pour enfant?

La structure des prestations devrait-elle être conçue de manière que seules les familles qui en ont le plus besoin reçoivent une aide de l'État? Ou devrait-elle tenir compte du fait que les familles ayant des enfants supportent un fardeau plus lourd que les familles sans enfant?

Les options décrites ci-après illustrent les types de changements qui pourraient être apportés aux prestations actuelles.

Une première possibilité consiste à éliminer progressivement, sur plusieurs années, la déduction fiscale au titre des enfants. Cela rendrait le système plus progressif tout en maintenant les allocations familiales.

Certains ont proposé une réduction ou une élimination de l'indexation des allocations familiales.

Une autre solution consisterait à maintenir le caractère universel des allocations familiales, mais à réduire celles qui sont versées aux familles à revenu supérieur. Grâce à une réforme fiscale, les allocations familiales bénéficient déjà davantage aux familles à faible revenu parce qu'elles sont imposables. On pourrait cependant les assujettir à un taux d'imposition supérieur à la normale ou à un autre mécanisme de récupération fiscale de façon que presque toutes les prestations revenant aux familles à revenu supérieur soient assujetties à l'impôt.

Une troisième possibilité serait de réduire à la fois les allocations familiales et l'exemption au titre des enfants ainsi qu'à améliorer, en contrepartie, le crédit d'impôt pour enfant en faveur des familles à revenu faible ou moyen. Les prestations les plus élevées reviendraient aux familles à faible revenu et, au-delà d'un certain revenu, les prestations diminueraient en raison inverse du revenu. Il en résulterait une augmentation appréciable du crédit d'impôt pour enfant, de sorte que ce dernier devrait probablement être versé plus d'une fois par an.

Lorsqu'on étudiera ces possibilités, il faudrait accorder une attention particulière au compromis à atteindre entre une amélioration de l'équité, l'accroissement de la

complexité administrative du système et l'effet des changements sur la situation financière du gouvernement. Cependant, tout changement devrait avoir pour objectif bien clair de maintenir ou, si la chose est possible, d'améliorer le soutien fourni aux familles à faible revenu.

### **Prestations aux personnes âgées**

Le gouvernement fédéral aide les Canadiens âgés à subvenir à leurs besoins grâce à un système complet de paiements de transfert. Ce dernier comprend des dépenses directes au titre de la sécurité de la vieillesse (SV) et du supplément de revenu garanti (SRG), ainsi que des dépenses fiscales au titre de l'exemption des personnes âgées et de la déduction pour revenu de pensions. Dans leur ensemble, ces paiements occasionneront des dépenses nettes de \$11.8 milliards en 1984-85. Leur coût devrait s'accroître sensiblement au cours des prochaines années à cause du vieillissement rapide de la population.

Il est donc opportun de voir si ces paiements de transfert fédéraux devraient être maintenus sous leur forme actuelle ou remaniés afin d'améliorer l'équité, d'aider ceux et celles qui en ont le plus besoin et d'alléger le fardeau du gouvernement fédéral. Si des changements importants devaient être apportés, il faudrait prévoir un délai suffisant afin de permettre aux travailleurs actuels de pourvoir eux-mêmes à leurs besoins de retraite. Il faudra aussi un certain temps pour apporter les modifications voulues aux régimes publics et privés de pensions et aux dispositions fiscales correspondantes afin d'encourager les Canadiens à planifier leur retraite. En effet, une hausse de l'épargne personnelle de retraite diminuera le recours aux recettes de l'État pour financer les programmes d'aide aux personnes âgées, contribuant ainsi à atténuer le fardeau fiscal imposé aux particuliers et aux sociétés. Il doit être bien clair, cependant, que le gouvernement n'a aucunement l'intention de diminuer les prestations versées aux personnes à revenu faible ou moyen qui ont déjà pris leur retraite ou sont sur le point de la prendre. En fait, l'initiative annoncée dans l'Exposé économique à l'égard de l'allocation au conjoint témoigne de notre désir de *veiller à ce que tous les Canadiens âgés jouissent d'une meilleure sécurité financière.*

Le gouvernement compte collaborer activement avec les gouvernements provinciaux afin d'apporter les changements nécessaires aux régimes privés et publics de pensions. Il est aussi en train d'examiner les diverses propositions de changement des règles fiscales applicables aux REER et aux régimes de pensions d'employeurs. Des modifications qui répondraient aux buts des propositions initiales mais tiendraient compte de certaines des préoccupations exprimées lors des consultations, sont étudiées activement.

Les *prestations de sécurité de la vieillesse (SV)* sont versées à tous les Canadiens âgés qui satisfont à des conditions minimales de résidence et ce, quel que soit leur revenu. Les prestations maximales sont actuellement de \$272 par mois et elles sont indexées trimestriellement. Plus de 2.5 millions de Canadiens âgés recevront en 1984-85 une somme totale de \$8.3 milliards, dont environ \$450 millions seront récupérés par le biais des impôts par le gouvernement fédéral. Avant 1973, la SV était financée par des prélèvements fiscaux spéciaux à usage réservé.

Le *supplément de revenu garanti* (SRG) assure un revenu minimum à 1.3 million de personnes âgées à revenu faible. En décembre 1984, les prestations maximales, qui sont indexées chaque trimestre, s'élèveront à \$323 et \$211 par mois pour les personnes âgées vivant seules et les pensionnés mariés, respectivement. Combinés, la SV et le SRG assurent aux pensionnés vivant seuls un revenu minimum de \$7,140 par année – \$3,264 au titre de la SV et \$3,876 au titre du SRG. Cependant, les prestations de SRG sont diminuées de 50 cents par dollar de revenu autre que la SV. Le SRG coûte environ \$3.3 milliards par an au gouvernement fédéral.

L'*exemption des personnes âgées et la déduction pour revenu de pensions* sont des dispositions fiscales offertes aux Canadiens en raison de leur âge ou parce qu'ils disposent d'un revenu de pension privé. Elles bénéficient à 1.5 et 1.0 million de Canadiens respectivement, et occasionnent au Trésor fédéral un manque à gagner de quelque \$650 millions annuellement.

Le régime de prestations aux personnes âgées a été mis en place pendant une période couvrant plusieurs décennies; cependant, sa structure actuelle remonte au milieu des années 60, lorsque le SRG a été instauré. Au cours des dernières années, le programme a évolué de façon à s'assurer que les ressources nouvelles consacrées aux personnes âgées bénéficient à celles qui en ont le plus besoin. Par exemple, les trois majorations de prestations accordées aux personnes âgées depuis 1979, à part l'indexation normale, ont profité uniquement aux bénéficiaires du SRG.

La structure des prestations, telle qu'elle ressort du tableau 6, amène à se demander s'il est équitable de fournir une aide aux pensionnés à revenu élevé et si les prestations sont suffisantes pour les personnes à faible revenu. Ces questions ont incité certains à proposer de nouveaux changements. La plupart de ceux-ci comportent une réduction des prestations offertes aux pensionnés à revenu supérieur et accroissent des prestations versées aux pensionnés à faible revenu.

Par exemple, on pourrait réduire la SV offerte aux pensionnés à revenu élevé, en assujettissant les prestations à un taux d'imposition supérieur à la normale ou à un autre mécanisme de récupération fiscale.

Une autre possibilité consisterait à rendre le système plus progressif en éliminant graduellement, sur plusieurs années, les deux déductions fiscales.

Une autre solution consisterait à réduire ou à éliminer l'indexation de la SV, moyennant l'adoption de mesures compensatoires en faveur des pensionnés dans le besoin.

Lors de l'examen des changements possibles à apporter aux prestations versées aux personnes âgées, il faudra tenir soigneusement compte des répercussions administratives des diverses propositions et de leurs effets sur l'incitation à épargner en vue de la retraite.

Tableau 6

**Régime de prestations aux personnes âgées: Prestations annuelles nettes versées à une personne vivant seule et à un couple marié résidant en Ontario, selon divers niveaux de revenu, en 1984**

Revenu*	SV (après impôt)	SRG	Exemption Fiscale	Prestations Totales
(dollars)				
I Personne seule				
0	3,219	3,419	0	6,638
4,000	2,809	1,525	410	4,744
8,000	2,361	0	925	3,286
15,000	2,272	0	1,022	3,294
30,000	2,009	0	1,308	3,317
50,000	1,767	0	1,569	3,336
II Couple marié				
0	6,438	5,004	0	11,442
6,000	5,712	2,165	726	8,603
12,000	4,834	0	1,657	6,491
25,000	4,342	0	2,100	6,442
40,000	3,746	0	2,699	6,445
50,000	3,721	0	2,725	6,446
70,000	3,396	0	3,048	6,444

\*Compte non tenu de la SV et du SRG.

### Assurance-chômage

L'assurance-chômage joue un rôle crucial en tant que système de sécurité sociale pour les travailleurs sans emploi et facteur de stabilisation économique. Ses principaux objectifs sont de protéger des travailleurs contre la cessation provisoire des gains salariaux à la suite de la perte d'un emploi et de faciliter la recherche d'un travail pour ajuster du mieux possible l'offre et la demande d'emploi. Le programme a été particulièrement efficace sur le plan de la protection du revenu au cours de la dernière récession, des prestations de \$10.2 milliards dans l'ensemble ayant été versées à près de 3.5 millions de chômeurs en 1983 – soit plus du double du niveau enregistré trois ans auparavant.

Les dépenses occasionnées par ce programme resteront importantes tant que le taux de chômage demeura élevé. Elles devraient être de \$11.2 milliards en 1984, dont \$10.0 milliards seront versés directement aux chômeurs. Les employeurs et les employés acquitteront des primes d'assurance-chômage représentant \$7.8 milliards au total, tandis que le gouvernement fédéral versera \$2.9 milliards sur ses recettes générales pour financer les prestations complémentaires versées en fonction du taux régional de chômage ainsi que les prestations spéciales aux pêcheurs.

Un déficit de \$500 millions au compte de l'assurance-chômage en 1984, qui sera comblé par un prêt du gouvernement fédéral, portera le déficit cumulé du compte à \$4.4 milliards, comme le montre le graphique 18. D'après les dispositions actuelles de financement, ce déficit, qui a été causé en grande partie par la récente récession, devra en fin de compte être supporté par le secteur privé. Cela a amené certains à demander une limitation des coûts du programme.

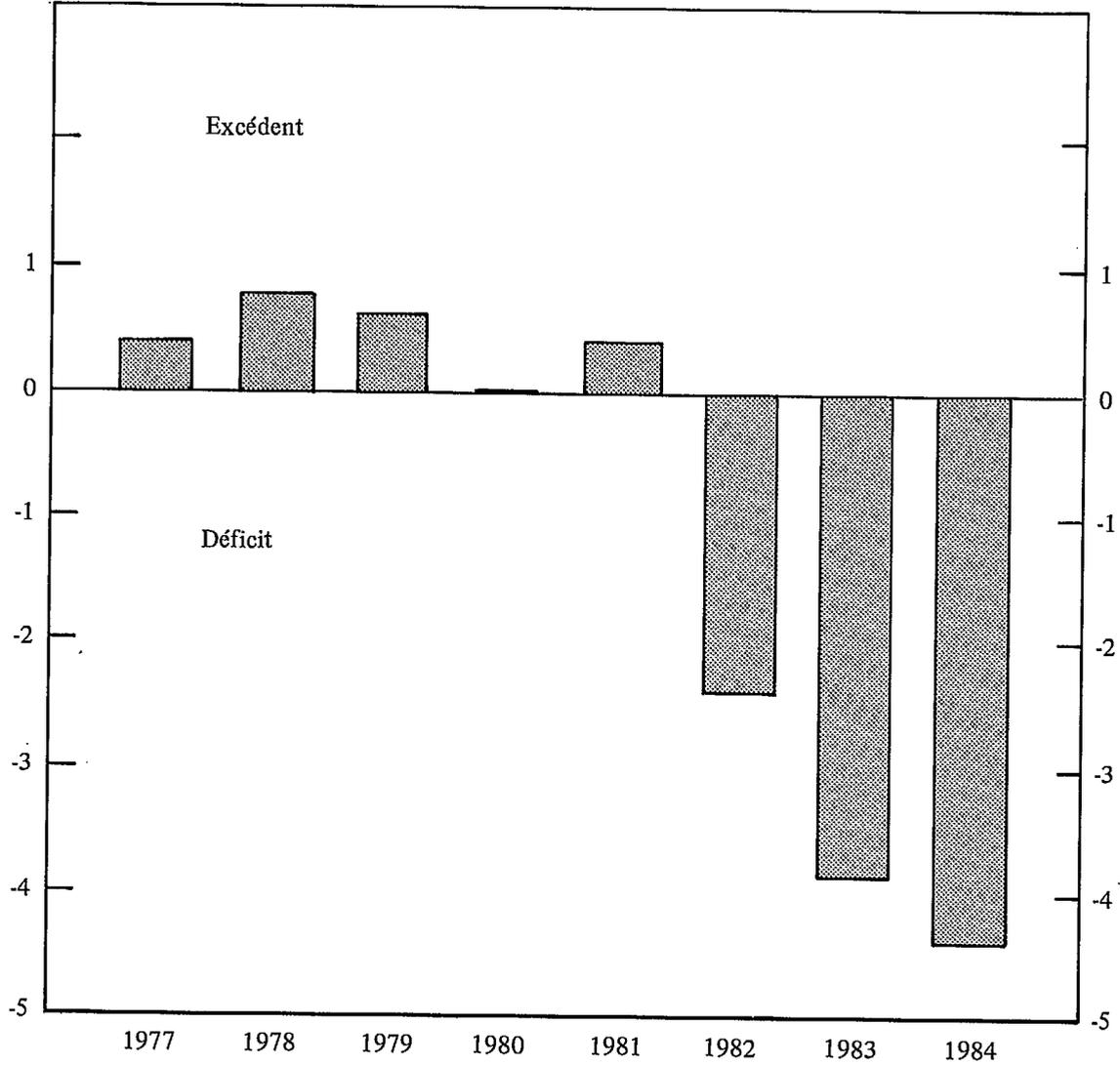
La grande majorité des Canadiens sans emploi veulent trouver du travail. Cependant, sous sa forme actuelle, le programme de l'assurance-chômage crée peut-être des obstacles à l'adaptation du marché du travail, de même qu'à la croissance économique et à l'investissement. Les études effectuées sur ce programme portent à croire que ce dernier décourage peut-être la recherche d'un emploi, et dans certains cas, incite les gens à travailler juste assez longtemps pour avoir droit aux prestations. Certains soutiennent également que le programme peut décourager la mobilité des travailleurs entre les régions et les secteurs industriels, et inciter les employeurs à recourir exagérément aux mises à pied pour s'adapter aux variations du niveau d'activité.

Pour donner suite à ces critiques, le gouvernement a annoncé un certain nombre de modifications administratives du programme. Au nombre de celles-ci figurent le traitement du revenu de pensions et des indemnités de départ comme un revenu aux fins de la définition des prestations d'assurance-chômage, et l'intensification des entrevues menées avec les requérants afin de déterminer leur disposition à travailler. Plusieurs autres options visant à améliorer les effets incitatifs du programme sur le marché du travail doivent également être envisagées.

Certaines options de limitation des coûts obligeraient à modifier la Loi sur l'assurance-chômage. Par exemple, la période d'inadmissibilité aux prestations, pour les personnes qui abandonnent volontairement leur emploi, devrait-elle être portée du maximum actuel de six semaines à 10, voire même 12 semaines? La période d'attente avant que les prestations commencent à être versées pourrait-elle être portée de deux semaines à trois peut-être? La durée minimale de travail ouvrant droit à l'assurance-chômage devrait-elle être augmentée? Le nombre de semaines d'emploi assurable requis pour chaque semaine de prestations réclamée devrait-il être augmenté?

D'autres propositions connexes ont également été avancées. Convient-il de modifier la formule qui détermine la hausse annuelle du maximum de la rémunération assurable? Le taux des prestations versées, qui est actuellement de 60 pour cent des rémunérations assurables, devrait-il être modifié? La durée

Graphique 18  
Excédent ou déficit cumulatif en fin d'année  
Compte d'assurance-chômage  
(\$ milliards)



Source: Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

actuelle des prestations, soit 50 semaines, peut-elle être raccourcie, pour tomber à 40 semaines par exemple, malgré la persistance d'un chômage élevé susceptible d'engendrer des pressions à la prolongation de cette période?

On pourrait aussi envisager des changements plus profonds du régime d'assurance-chômage. En ce qui concerne le financement, par exemple, devrait-on réexaminer la responsabilité des coûts de la création d'emplois et du travail partagé ainsi que des prestations de maternité? Les cotisations au régime devraient-elle être rattachées plus étroitement aux «risques» de chômage liés à certains secteurs industriels, compte tenu des mises à pied qu'ils ont effectuées dans le passé? Une autre réorientation importante consisterait peut-être à diviser le programme en deux volets qui auraient, dans un cas, des objectifs d'assurance et, dans l'autre, un but social et une fonction de redistribution.

Parallèlement, il faut reconnaître qu'il peut y avoir des demandes visant à modifier et, peut-être, à accroître le recours à l'assurance-chômage pour aider les travailleurs à s'adapter à l'évolution rapide de la situation sociale, économique et technologique. Devrait-on accorder plus d'importance aux objectifs d'adaptation du marché du travail en autorisant les prestataires de l'assurance-chômage à participer à des programmes de formation et de perfectionnement?

Le recours à l'assurance-chômage à des fins de création d'emplois devrait-il être intensifié et devrait-on utiliser ce programme pour favoriser le lancement d'entreprises? Devrait-on consacrer davantage de fonds d'assurance-chômage à des programmes tels les prestations de maternité pour faciliter une meilleure intégration de la vie familiale et professionnelle? Enfin, la proportion des prestations versées aux personnes à revenu relativement élevé est-elle trop forte?

Dans l'étude des options visant à remodeler le programme de l'assurance-chômage, il faut se rendre compte que ce dernier a évolué dans le temps afin de répondre à toute une gamme d'objectifs sociaux et économiques ainsi qu'à un but de redistribution. Ces objectifs étant parfois susceptibles d'entrer en conflit, il convient de réaliser un certain équilibre entre eux. Des consultations entre les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs seront indispensables à l'obtention de cet équilibre.

## Logement

Le gouvernement projette de consacrer près de \$1.5 milliard au logement en 1985-86 par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La plupart de ces dépenses bénéficient aux Canadiens qui ne peuvent avoir accès à un logement convenable (logement social) et servent également à régler les divers problèmes qui se présentent à l'occasion sur le marché de l'habitation (marché du logement).

Le gros des dépenses est consacré au *logement social*. Les principaux programmes sont les suivants: le logement à but non lucratif et coopératif; le logement des ruraux et des autochtones; le programme d'aide à la remise en état des résidences;

et le programme de logements publics. Pratiquement toutes les dépenses prévues pour 1985-86 sont destinées à ce secteur. De plus, près de 90 pour cent de ces dépenses ont un caractère non discrétionnaire dans la mesure où elles résultent d'engagements pris antérieurement. Ces engagements sont occasionnés par un stock de plus de 200,000 unités de logement public financées de concert avec les provinces, et par près de 179,000 unités de logement coopératif et sans but lucratif. Bien qu'il reste encore des problèmes de logement à résoudre, le manque de fonds discrétionnaires ne permet pas de disposer d'une grande marge de manœuvre.

La question qui se pose est de savoir s'il existe des moyens plus équitables et meilleurs de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin. Certains ont proposé de modifier les programmes de logement coopératif et à but non lucratif pour qu'ils servent mieux les ménages à faible revenu. D'autres ont préconisé d'apporter à ces programmes des changements qui en réduiraient le coût, tout en continuant de soutenir le logement à but non lucratif. D'autres encore prônent une indemnité de logement, à titre de solution de rechange. Ce sont là des propositions importantes qui devront être étudiées avec les provinces et les autres groupes intéressés.

En ce qui concerne le *marché du logement*, aucune dépense importante n'est prévue. Il existe toutefois dans ce domaine deux programmes qui ne devraient pas occasionner de dépenses au Trésor public. Il s'agit du programme de protection des taux hypothécaires et du programme d'assurance hypothécaire. Le régime de protection des taux hypothécaires est offert aux propriétaires qui ne veulent pas être dans l'incertitude au moment de renouveler leur hypothèque, tandis que l'assurance hypothécaire a permis d'accroître l'accès à la propriété et de favoriser la construction privée de logements locatifs.

Il convient de revoir le rôle du gouvernement fédéral sur le marché de l'habitation. Le gouvernement doit-il continuer de participer à la construction de logements locatifs ou devrait-il laisser le marché fonctionner plus librement? Certaines associations nationales du secteur de l'habitation ont mis en cause la pratique antérieure, qui consistait à se servir de subventions à court terme pour stimuler la construction de logements en vue d'améliorer l'accès à la propriété, en faisant valoir que ces subventions perturbent l'industrie à long terme. Parallèlement, elles réclament une plus grande stabilité dans le secteur de l'habitation. Est-il possible d'accroître la stabilité sans qu'il en coûte quoi que ce soit au gouvernement?

Il reste bien du travail à faire avant de pouvoir établir la politique fédérale de l'habitation. Dans le domaine du logement social, les modifications du programme ou les solutions de rechange devraient s'assurer que les bénéficiaires d'une aide fédérale au logement ont vraiment besoin de ce soutien. Dans le domaine du marché du logement, on devrait envisager les moyens d'améliorer les conditions de fonctionnement du secteur privé. La formulation d'une politique fédérale efficace de l'habitation exigera non seulement un dialogue avec les provinces et les autres Canadiens intéressés, mais également la collaboration de toutes les parties concernées.

### 3. Transferts fédéraux-provinciaux

Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sont un élément clé du système fédéral canadien. Ils sont formés par toute une gamme de liens financiers qui unissent les gouvernement fédéral et provinciaux. Par exemple, le gouvernement fédéral verse des paiements de péréquation aux provinces dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne; il finance en bloc la santé et l'enseignement supérieur; il partage avec les provinces le coût de programmes tel que le Régime d'assistance publique du Canada; il partage le produit de certains impôts fédéraux; il verse aux provinces des paiements en remplacement d'impôts et il leur achète des services particuliers comme des services de formation professionnelle.

Les paiements fédéraux aux provinces ont enregistré une croissance appréciable au fil des ans; une forte proportion des dépenses fédérales est maintenant consacrée au financement des transferts aux provinces, territoires et municipalités. En 1984-85, les transferts monétaires du gouvernement fédéral aux autres administrations dépasseront \$18 milliards, soit près de 20 pour cent de l'ensemble des dépenses fédérales. De plus, le gouvernement fédéral a transféré à diverses occasions des impôts directs aux provinces en abaissant ses propres taux d'imposition, laissant ainsi aux provinces la possibilité de relever leurs propres taux sans alourdir le fardeau fiscal global des particuliers. Cela a permis aux provinces d'accroître sensiblement leurs recettes et leur capacité de financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.

Le programme de péréquation fiscale apporte une aide essentielle aux provinces à revenu inférieur pour leur permettre, ainsi qu'à leurs administrations locales, d'assurer un niveau relativement comparable de services publics moyennant des taux d'imposition relativement comparables. Six provinces (Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Manitoba) recevront au total quelque \$5.5 milliards en 1984-85. La péréquation représente environ 25 pour cent de l'ensemble des recettes budgétaires des quatre provinces de l'Atlantique et constitue dans chaque cas leur principale source de recettes. En ce qui concerne le Manitoba et le Québec, ce programme représente environ 15 pour cent de leurs recettes budgétaires totales. Les paiements de péréquation ont enregistré une hausse rapide depuis leur établissement en 1957-58 et ont plus que triplé au cours des dix dernières années. Le programme de péréquation fiscale, qui doit expirer à la fin de mars 1987, sera réexaminé en consultation avec les provinces.

Le gouvernement fédéral contribue également dans une mesure appréciable aux dépenses provinciales de santé et d'enseignement postsecondaire. Cette contribution prend la forme d'un transfert égal par habitant à toutes les provinces. Ce transfert est ajusté de sorte qu'il s'accroît chaque année parallèlement à l'économie. Les paiements ainsi versés aux provinces tiennent compte de l'importance générale et permanente que ces domaines revêtent pour la nation.

Le total des sommes transférées aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire dépasseront \$14 milliards en 1984-85, dont \$8

milliards en espèces. Ces paiements ont affiché une hausse régulière et rapide, ayant plus que doublé depuis 1977-78, lorsque les contributions ont pris leur forme actuelle.

Les avantages de la coopération entre les administrations publiques ne sont nulle part aussi évidents que dans cette tradition de partage des coûts des services publics essentiels. Parallèlement, si le gouvernement fédéral doit contenir l'ensemble de ses dépenses, il convient de se demander si les transferts aux provinces devraient échapper aux mesures de restriction. Dans l'affirmative, le fardeau des restrictions retomberait entièrement sur les secteurs de programme qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale et les contraintes devraient être relativement plus strictes dans ces domaines. Toute décision dans ce dossier devra tenir compte de l'importance toute particulière que revêtent certains programmes fédéraux pour des régions données du pays.

Les contributions aux frais de santé et d'enseignement postsecondaire ont déjà fait l'objet de débats considérables entre les gouvernements. Certains changements ont été effectués et d'autres modifications sont demandées. Par exemple, certains ont prétendu que la santé et l'enseignement postsecondaire souffrent d'un financement insuffisant, tandis que les parties au débat cherchaient à savoir quel palier de gouvernement était responsable de cette situation. D'autres groupes ont fait valoir que les problèmes de financement pourraient être atténués si l'on retournait au système de partage des frais qui existait avant 1977 et dans le cadre duquel l'aide fédérale était liée à des secteurs de dépenses bien précis. D'autres encore, notamment les provinces, ont soutenu que le système actuel est bien meilleur et ils ont demandé qu'on réitère l'attachement au principe du financement global. Les partisans du régime actuel font valoir que ce dernier a apporté des avantages importants lorsqu'il a été instauré et qu'il offre de bonnes garanties pour l'avenir.

Les gouvernements devront se consulter, au cours des prochains mois, sur la nécessité ou l'opportunité de nouveaux changements. La prochaine réunion des ministres fédéral et provinciaux des finances sera l'occasion d'amorcer ce dialogue qui aboutira à la négociation des arrangements fiscaux de la période 1987-1992. La nécessité de limiter les coûts et de réduire le déficit est une préoccupation que partagent les divers gouvernements, tant fédéral que provinciaux. La santé et l'enseignement postsecondaire représentent sans aucun doute des domaines où les deux paliers de gouvernement peuvent définir des priorités et travailler plus efficacement à contenir les pressions qui s'exercent sur des ressources financières limitées.

Pour l'avenir, la solution ne consiste pas à rajouter simplement des fonds aux dépenses fédérales ou provinciales au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. La solution ne consiste pas à dépenser plus. Nous devons étudier ensemble les moyens d'utiliser plus efficacement nos ressources existantes. Aucun des deux paliers de gouvernement n'a les moyens d'investir des fonds supplémentaires importants dans ces domaines. Il est donc temps que toutes les parties intéressées recherchent d'autres solutions dans le cadre des réalités budgétaires.

Il faudra instaurer un nouveau climat de communication. En collaborant plus efficacement, les gouvernement fédéral et provinciaux peuvent exercer une

influence appréciable sur la croissance économique du Canada au cours des prochaines années. Il existe un besoin généralisé de rétablir des rapports fructueux de coopération entre les gouvernements et les régions. Il faut absolument s'engager à reconstruire le fédéralisme coopératif si nous voulons résoudre les grandes questions telles que le recyclage des chômeurs, les nouveaux emplois pour les jeunes, la recherche et le développement, l'avenir des services de santé et d'enseignement postsecondaire et la réforme des pensions, entre autres choses.

#### **4. Aide publique au développement**

Depuis 1980, le Canada a pris l'engagement international de porter son aide publique au développement (APD) à 0.5 pour cent de son PNB d'ici le milieu de la décennie et à 0.7 pour cent du PNB d'ici 1990. L'objectif du milieu de la décennie est en voie d'être atteint. D'après les dernières estimations du PNB, l'APD atteindra 0.5 pour cent du produit national brut en 1985-86, ce qui représente environ \$2.1 milliards. Elle devrait doubler en valeur absolue pour nous permettre d'atteindre l'objectif de 0.7 pour cent en 1990.

Après la diminution de l'APD du Canada vers la fin des années 1970, les ressources consacrées à l'aide ont progressé en termes réels. Depuis 1980, l'APD est fixée par le Canada de manière à correspondre à une certaine proportion du PNB. En 1983, le Canada avait porté son APD à 0.45 pour cent du PNB, soit nettement au-dessus de la moyenne de 0.36 pour cent obtenue par les pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE. Les résultats du Canada sur ce plan le plaçaient au dixième rang parmi les 17 membres, mais ils étaient nettement supérieurs à ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, du Japon et de l'Italie.

Le programme actuel d'aide du Canada prend un certain nombre de formes faisant intervenir des agences bilatérales et multilatérales, des organismes d'aide alimentaire et des organisations non gouvernementales. L'accent est mis sur l'aide aux pays à faible revenu, en particulier les moins développés d'entre eux. Ce programme apporte des avantages économiques directs appréciables aux entreprises canadiennes, du fait que la plupart des ressources servent à acheter des biens et des services canadiens pour le compte des pays en voie de développement.

L'accroissement de l'APD restera une priorité pour le gouvernement du Canada. Cependant, la situation financière actuelle et la conjoncture économique intérieure ont obligé le gouvernement à revoir le programme actuel d'APD et à reconsidérer le rythme auquel il pourrait se diriger vers l'objectif de 0.7 pour cent du PNB. Un rythme plus lent permettrait au gouvernement de réaliser des économies importantes, tout en assurant une croissance réelle notable des paiements d'APD, assurant que le Canada continuera de consacrer une proportion croissante de son PNB au développement international, et que son effort à ce titre continuerait de soutenir très avantageusement la comparaison avec celui des autres grands pays donateurs.

## 5. Défense nationale

Les fonds consacrés à la défense à la fin des années 60 et au début de la décennie suivante n'étaient pas suffisants pour permettre des investissements appropriés, de sorte que la modernisation du matériel était presque inexistante. L'armée était sous-équipée et avait cruellement besoin de faire réparer son matériel. Cette situation ayant été reconnue, il a été décidé vers la fin des années 70, de prévoir pour les dépenses de défense une croissance réelle constante. Ainsi, le ministère de la Défense nationale a été en mesure de porter la proportion de ses dépenses en capital d'environ 8 pour cent au début des années 70 à près de 26 pour cent au milieu de la décennie 80. Cela lui a permis d'entreprendre de grands projets de rééquipement, tel que le programme de la frégate canadienne de patrouille et l'achat du nouveau Chasseur CF-18.

Le processus est en marche, mais il reste beaucoup à faire. On reconnaît généralement que les forces armées ne sont pas encore suffisamment bien équipées pour s'acquitter de leur mission actuelle. Le gouvernement précédent s'était engagé envers ces partenaires au sein de l'OTAN à accroître ses dépenses réelles de défense de 3 pour cent par an en termes réels (après correction par l'indice de déflation de la DNB) jusqu'en 1986-87. Notre gouvernement a déclaré qu'il se proposait d'accorder une importance encore plus grande à la défense nationale, malgré la situation économique extrêmement difficile dans laquelle nous nous trouvons. Cependant, les contraintes financières ne permettront pas de satisfaire tous les besoins. Il faudra établir des priorités au sein du programme de la défense de même qu'entre ce dernier et les autres programmes du gouvernement. Des choix difficiles devront être faits. Nous procéderons à de larges consultations sur ces questions.

Parallèlement, nous étudierons le plus efficacement notre mandat en matière de défense. Nous examinerons notre manière de procéder – la façon dont nous utilisons notre personnel, notre matériel, notre équipement et nos bases – afin de déterminer où il est possible d'apporter des améliorations ou dégager des ressources permettant d'améliorer la gestion des programmes.

## C. Conclusions: Mise en œuvre de la stratégie

Le Canada a manifestement besoin d'un renouveau économique fondamental pour obtenir une croissance soutenue et des emplois productifs. Afin de jeter les solides fondations nécessaires à ce renouveau, les Canadiens et leurs gouvernements doivent entreprendre ensemble l'élaboration d'un plan d'action en vue d'éliminer les nombreux obstacles à la croissance économique. Ce plan d'action doit suivre avec énergie et détermination deux grands axes étroitement liés.

En premier lieu, il faut modifier les politiques et programmes fédéraux pour permettre au secteur privé de devenir le moteur du renouveau économique dans un marché international de plus en plus concurrentiel. Pour favoriser la croissance du

secteur privé, les Canadiens doivent s'orienter vers le changement et adopter progressivement un nouveau cadre d'orientation qui encourage l'esprit d'entreprise et facilite l'adaptation aux nouvelles réalités du marché. Dans certains cas, cela prendra la forme d'une réduction de la réglementation et des interventions publiques. Dans d'autres, cela consistera à réduire les subventions et les autres dépenses de l'État qui nuisent à l'allocation judicieuse de nos ressources limitées. Dans d'autres cas encore, il faudra réorienter ou renforcer les activités de l'État qui soutiennent la croissance et l'adaptation. Cela vaut tout particulièrement pour la R&D, les exportations et l'investissement, et notamment la petite et moyenne entreprise.

En second lieu, il faut réduire le déficit fédéral afin de limiter le gonflement constant de la dette fédérale et ses graves conséquences pour les taux d'intérêt, les investissements privés et la marge de manœuvre du gouvernement. Pour réduire le déficit, il faudra restreindre l'augmentation des dépenses fédérales. Une réduction de \$10 à \$15 milliards par rapport aux niveaux de dépenses prévus, échelonnée jusqu'à la fin de la décennie, constituerait un objectif prudent et réaliste. Un premier pas a été fait, avec les mesures annoncées dans l'Exposé économique. Pour atteindre cet objectif, il faudra procéder à un examen attentif des dépenses fédérales dans tous les secteurs – le développement économique et régional, les programmes sociaux, les transferts fédéraux-provinciaux, l'aide publique au développement et la défense – afin d'élaborer un plan ordonné de ralentissement des dépenses, tout en réaménageant la composition de ces dernières pour réduire au minimum les effets de leur compression sur l'économie.

Quel qu'il soit, le plan d'action devra être équitable. Certains des changements nécessaires à un redressement économique représentent un traitement de choc. La pilule risque d'être difficile à avaler dans certains cas, mais elle sera indigeste à moins que tous les groupes économiques et toutes les régions supportent leur juste part du fardeau. De plus, le rythme du changement constituera dans certains cas un facteur critique.

Le refus du changement n'est plus possible au Canada. Si les Canadiens reculent devant l'idée même du changement, par exemple devant l'arrêt d'un programme fédéral de dépenses qui touche un secteur, une région ou un groupe déterminé, il éloigneront le Canada de la voie à suivre dans la recherche de solutions de renouveau. Si nous voulons tous bénéficier des avantages du renouveau, nous devons tous participer à l'effort du renouveau.

Enfin, le processus d'élaboration des décisions doit être et sera ouvert. Il n'existe aucun programme secret de réduction des dépenses. Les domaines où il convient d'apporter des changements ont été exposés. Nous devons maintenant procéder à des consultations larges et complètes, en étant conscient que le gouvernement ne peut régler à lui seul ces problèmes. Il s'agit d'un défi et d'une occasion à saisir pour tous les Canadiens. Le dialogue national représentera un élément essentiel de notre recherche d'une progression équitable et mesurée vers le renouveau économique.

Bien des questions ont été soulevées dans ce chapitre. Celles-ci se situent dans leur ensemble au cœur de la politique publique canadienne. Nous avons souvent

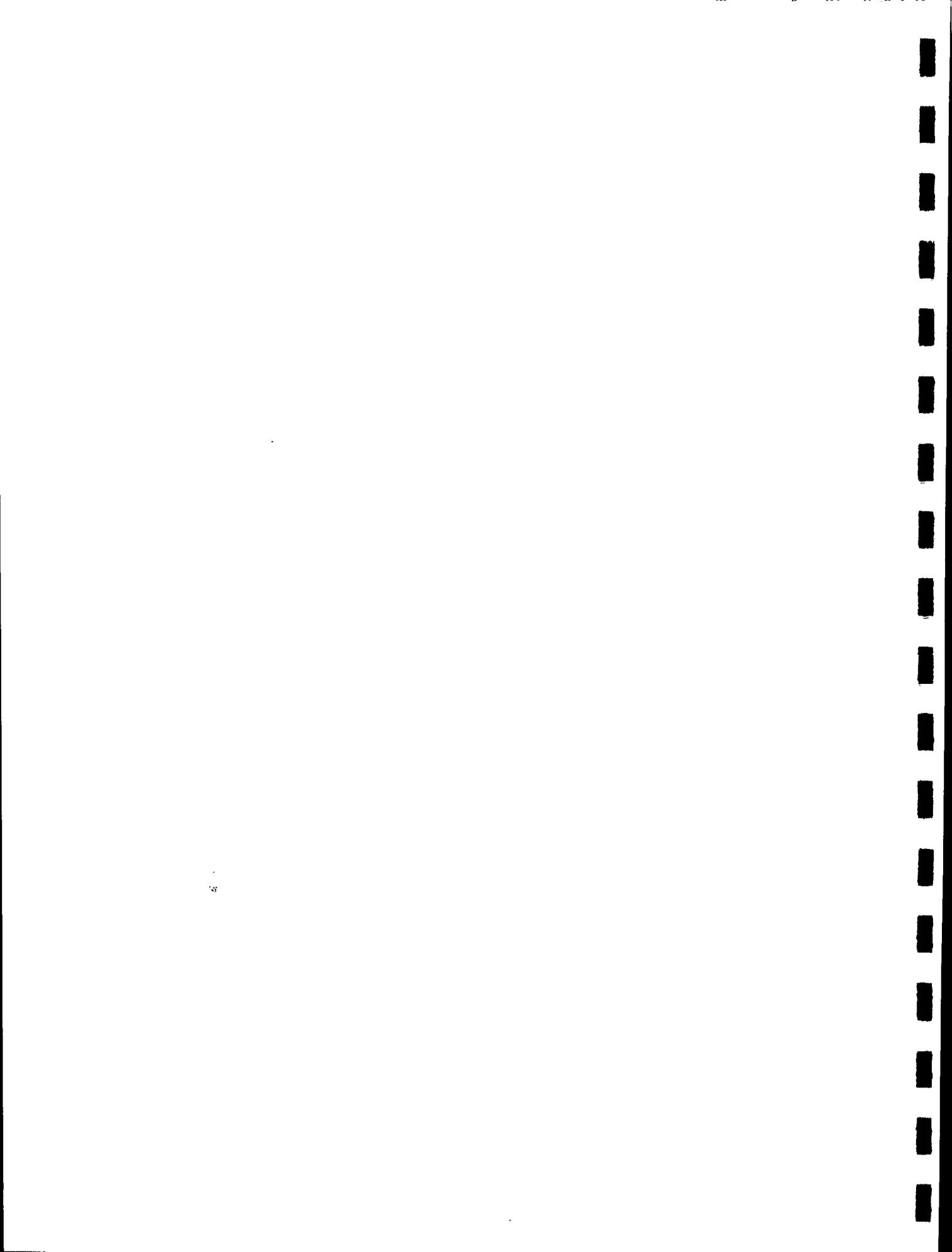
proposé des moyens possibles d'améliorer la situation afin d'alimenter le débat public qui doit maintenant se dérouler. Le moment est maintenant venu de consulter les Canadiens sur les options. Une autre solution aurait consisté à agir unilatéralement, sans consultation, mais ce n'est pas la façon de procéder de notre gouvernement. Selon nous, ce serait perpétuer les attitudes qui ont tellement contribué au malaise national actuel. Le gouvernement apportera évidemment sa pleine contribution au débat national, mais nous nous sommes délibérément refusé à imposer nos solutions aux problèmes que les Canadiens doivent régler tous ensemble.

Tel que mentionné précédemment dans ce chapitre, le Vice-premier ministre dirige un Groupe de travail ministériel qui se livre à un réexamen fondamental des règlements et programmes fédéraux dans un but de regroupement, de simplification, d'élimination des doubles emplois et d'amélioration des services au public. Ce travail est un complément essentiel à la tâche exposée dans ce chapitre.

Notre prochaine étape consistera à publier des documents de travail sur les principaux domaines à étudier. Les ministres publieront ces documents au cours des prochains mois, en espérant qu'ils apporteront des renseignements utiles et contribueront à orienter le débat sur les questions importantes. Ces documents ainsi que la position du gouvernement fédéral dans les consultations qui suivront seront fondés sur notre conception des objectifs nécessaires de la politique publique en matière économique; ces objectifs peuvent se résumer comme suit:

- réduire la taille de l'État, tout en maintenant le système de sécurité sociale;
- réduire la réglementation économique et favoriser l'esprit d'entreprise;
- accroître la capacité de l'individu et de l'entreprise de s'adapter au changement;
- instaurer des politiques qui attirent les investissements et favorisent la croissance;
- commencer à bâtir un consensus national.

Ce chapitre a porté sur les quatre premiers objectifs; le chapitre qui suit traite de la façon de dégager un consensus entre les Canadiens sur les questions fondamentales.



## V. Consultations

L'un des éléments de notre mandat de changement est la consultation. Les Canadiens veulent avoir la chance d'être entendus et de participer aux débats menant aux décisions qui les touchent. Il s'agit d'un principe fondamental car, même si le gouvernement tient à ce que les avantages du nouveau économique soient partagés entre tous les Canadiens, il faut aussi que le coût et le fardeau des changements particuliers soient partagés équitablement. De plus, le nouveau économique ne peut devenir une réalité à moins que chacun ne cherche à élaborer des solutions à partir de la même conception générale des problèmes.

Le gouvernement est résolu à procéder à des consultations d'où émergera une meilleure compréhension avec le secteur privé et les provinces. Il se propose de jeter les bases d'un dialogue permanent avec tous les intervenants économiques.

### Sujets de consultation

Au cours des mois à venir, les consultations entre le gouvernement et le secteur privé porteront sur le programme de nouveau économique proposé dans ce document et dans l'Exposé économique.

Plus précisément, les consultations à venir porteront sur quatre grandes questions:

1. Le devoir du gouvernement fédéral de remettre de l'ordre dans ses finances. Le débat sera axé sur le problème de l'endettement croissant et les moyens de reprendre en main les dépenses publiques. Les secteurs de dépenses particuliers où des économies pourraient être réalisées tel qu'indiqué au chapitre IV, seront également étudiés;
2. L'élimination des principaux obstacles à la croissance. Le chapitre IV relève de nombreux domaines où, d'après le gouvernement, des mesures pourraient être prises en vue de promouvoir l'expansion du secteur privé. Les ministres seront à l'écoute du secteur privé dans leurs sphères de responsabilité particulière;
3. L'encouragement de l'esprit d'entreprise et de risque, notamment dans le secteur de la petite et moyenne entreprise; et,
4. Une meilleure orientation du soutien social en faveur de ceux qui en ont vraiment besoin.

Les consultations seront axées autour de trois grands thèmes: les problèmes et questions qui confrontent l'économie canadienne; les directions générales à prendre pour corriger la situation; les options qui s'offrent au gouvernement fédéral et au secteur privé.

## **Processus de consultation**

Ce document fait l'objet d'une large diffusion et il sera discuté avec tous les Canadiens. De plus, une série de documents d'étude consacrés à des questions précises sera publiée dans les mois qui viennent. De sérieux efforts sont déployés pour veiller à ce que tous les domaines d'action future du gouvernement soient inclus dans le débat, même s'ils sont difficiles et désagréables. Ainsi, les groupes intéressés pourront se pencher sur toutes les propositions et il sera clair dès le départ qu'il n'existe aucun programme secret. Notre programme économique est public et ouvert à la discussion.

Le gouvernement veillera, dans un effort concerté, à consulter tous les groupes de la société canadienne sur toute la gamme de questions soulevées dans son programme de renouveau économique.

Le Premier ministre et d'autres membres du gouvernement se réuniront au cours de l'automne et de l'hiver avec leurs homologues provinciaux afin de se pencher sur les orientations décrites dans l'Exposé économique et dans ce document. Simultanément, un large processus de consultation sera entrepris par le ministre des Finances et d'autres ministres afin d'étudier des aspects précis du programme.

Ces consultations aboutiront à un Sommet économique national, tôt au début de l'an prochain, dans le cadre duquel des représentants du secteur privé se réuniront avec le gouvernement pour chercher à mieux s'entendre sur les défis et les possibilités auxquels nous sommes confrontés et sur la manière d'y faire face. Le gouvernement préparera ensuite un budget qui exposera les étapes suivantes du programme de renouveau économique.

Le budget ne signifiera pas la fin du processus de consultation. En général, les mesures importantes présentées pour la première fois dans le budget seront déposées sous forme d'ébauche avant d'être présentées à la Chambre des communes. Cela permettra au gouvernement de procéder à d'autres consultations sur ces questions précises et de solliciter l'avis de tous les Canadiens.

Le gouvernement entend également veiller à ce que le Parlement joue pleinement un rôle constructif dans le processus de consultation, par un recours accru aux comités et groupes de travail parlementaires.

En plus de participer aux travaux officiels du Parlement, tous les ministres mèneront en permanence des consultations actives dans leur domaine de responsabilité auprès de tous les groupes susceptibles d'être touchés par les mesures précises envisagées.

Le processus budgétaire et divers aspects du régime fiscal feront l'objet d'un document d'étude à paraître au cours des prochains mois. Les deux systèmes sont de plus en plus critiqués par les fiscalistes professionnels et le grand public, de sorte que le processus actuel d'élaboration, d'adoption et d'application de la législation de l'impôt sur le revenu est maintenant largement considéré comme inefficace et peu équitable.

L'usage implanté de longue date au Canada qui consiste à percevoir à titre provisoire les impôts avant que le Parlement n'ait adopté la législation applicable devrait être réexaminé. Il est temps d'améliorer le processus par lequel le Parlement traduit les propositions budgétaires en législation fiscale et de faire participer le public plus activement à l'élaboration des propositions budgétaires. La consultation ouvrira la voie à des améliorations importantes dans ces domaines vitaux.

## Conclusion

Le processus de consultation sera souple mais approfondi. Il ne servira *pas* d'excuse pour remettre les décisions à plus tard. L'attachement du gouvernement à la consultation traduit la constatation que seules la coopération et la volonté de tous les Canadiens de travailler ensemble permettront de relever le défi du renouveau économique.



## **VI. Amélioration des performances économiques: le défi pour les Canadiens**

Le Canada est riche de ressources. Nos citoyens sont instruits, motivés et travailleurs. Notre pays possède des ressources naturelles en abondance. Notre potentiel économique est en vérité énorme. Notre aptitude à utiliser ce potentiel au profit de tous les Canadiens a été amplement démontrée par le passé.

Néanmoins, la triste réalité des 10 dernières années est que le Canada n'a pas été à la hauteur de ses possibilités économiques. Cette incapacité de réaliser notre potentiel a déteint sur notre attitude face à l'avenir. La plupart des projections économiques pour la fin de la décennie indiquent des perspectives plutôt ternes pour le Canada. Les organismes de prévision sont relativement pessimistes au sujet des perspectives de croissance, de création d'emplois et de chômage, d'investissement, de productivité et d'inflation. Par rapport aux années 50 et 60, ces attentes économiques moins ambitieuses reflètent plusieurs facteurs: le caractère apparemment incurable du problème du déficit; un sentiment d'incertitude à propos des politiques publiques; une baisse apparente de l'esprit d'entreprise et de la confiance des consommateurs; enfin, des difficultés générales à se remettre des résultats économiques peu brillants des années 70 et du début de la décennie 80. La longue période de faible croissance, de chômage grandissant et d'inflation accélérée qui a marqué la décennie écoulée annonce-t-elle inévitablement l'avenir qui attend les Canadiens? Nous ne le croyons pas.

Quoique cette perspective ne soit pas assez satisfaisante, les Canadiens savent qu'ils peuvent faire mieux s'ils travaillent en collaboration. Les perspectives économiques peuvent être améliorées. Tel est le défi de ce gouvernement: éliminer les obstacles à la croissance de l'économie canadienne que des années d'intervention excessive de l'État sur le marché ont mis en place. Mais c'est aussi le défi qui se pose à chaque Canadien. Les prévisions funestes peuvent conduire à leur propre réalisation. Les échecs des politiques publiques peuvent servir de prétexte à l'absence de direction économique dans le secteur privé également.

Le gouvernement est confronté à des choix difficiles. Ce document a exposé ce que le gouvernement peut faire pour éliminer les obstacles à la croissance dans l'économie canadienne. De toute évidence, étant donné la situation économique et financière dont il a héritée, ce gouvernement doit faire beaucoup, et il le fera. Les déficits doivent être réduits. L'intervention de l'État sur le marché doit diminuer. L'investissement doit être encouragé. La confiance doit être rétablie.

Cependant, les choix difficiles et les décisions pénibles ne sont pas l'apanage du gouvernement. Le secteur privé doit lui-même se poser des questions sans complaisance: a-t-il fait de son mieux pour accroître les investissements en R&D; a-t-il modernisé son appareil de production et s'est-il tenu à la pointe du changement technologique; a-t-il fait preuve de dynamisme sur le marché mondial où nous devons être présents à titre de nation commerçante; a-t-il recherché l'accroissement de la productivité avec tout le dynamisme requis pour demeurer compétitif sur les marchés mondiaux?

Les meilleurs moyens de relever ces défis feront l'objet de consultations intensives avec toutes les composantes du secteur privé. Ces consultations devraient déboucher sur un plan d'action précis du gouvernement en vue de rétablir le sens des responsabilités financières, sa marge de manœuvre et sa crédibilité. Le gouvernement doit avoir et aura des objectifs clairs, et il sera jugé sur la manière dont il parviendra à les atteindre. Simultanément, les Canadiens doivent reconnaître que ce gouvernement promet une réduction, et non un accroissement, des interventions. C'est là une opportunité, mais aussi une responsabilité. Tous les grands intervenants dans l'économie – le gouvernement, les entreprises et les travailleurs – doivent passer à l'action et se fixer des objectifs nouveaux et ambitieux. Si nous nous en sortons mieux individuellement, il en ira de même à l'échelle collective. Et nous devons absolument améliorer nos résultats.

Voyons maintenant les avantages qu'obtiendrait notre économie si le secteur privé se fixait pour objectif d'accroître plus rapidement ses investissements, de développer les marchés extérieurs, d'améliorer la recherche et le développement, d'améliorer le perfectionnement des ressources humaines et de réaliser une saine croissance de la productivité.

### *Le défi de l'investissement*

L'investissement joue un rôle clé dans l'avenir économique d'un pays. Il contribue directement à la croissance de la production réelle et de l'emploi. Chose plus importante encore, la capacité d'effectuer les investissements voulus au moment où ils sont nécessaires et de s'adapter rapidement à l'évolution de la technologie et des marchés mondiaux conditionne en grande partie la productivité et la compétitivité internationale futures d'un pays. Un accroissement des investissements productifs profiterait beaucoup à tous les secteurs de l'économie canadienne. À mesure que le gouvernement agira pour éliminer les obstacles à la hausse des investissements, les entreprises devront se demander comment elles pourront faire mieux et dans quelle mesure elles pourront améliorer la situation.

### *Le défi de la R&D*

En 1983, les dépenses de R&D se sont élevées à \$5.2 milliards au Canada soit 1.4 pour cent du PNB nominal. Dans la terminologie de l'OCDE, cela faisait de nous un «pays moyen» pour la R&D, loin derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Est-ce le rang que devrait occuper un pays aussi

riche que le nôtre en capital humain, en compétences et en savoir-faire? Voulons-nous prendre le risque de prendre encore plus de retard sur ces grands pays commerçants, dans un monde caractérisé par une évolution technologique rapide? L'accroissement de la R&D et son application rapide et généralisée nécessiteront un engagement important de la part de tous les secteurs. L'effort sera coûteux. Cependant, dans notre intérêt bien compris, existe-t-il un seul secteur de notre économie qui puisse se permettre d'agir autrement, et pouvons-nous le faire comme nation? Des objectifs précis pour des industries particulières contribueraient-ils à mieux orienter nos efforts nationaux de R&D?

### *Le défi de la productivité*

La croissance de la productivité a été de 2.5 pour cent en moyenne au Canada sur l'ensemble de la période 1966-1973. Sa progression moyenne a été nulle de 1974 à 1982. Cette piètre performance a eu des répercussions profondes sur l'économie canadienne: une croissance ralentie des revenus réels, une compétitivité en perte de vitesse, une rentabilité amoindrie et des déficits publics plus élevés. Dans un sens bien réel, l'accroissement de la productivité permet à tous les Canadiens de mieux vivre. Lorsque l'on arrive à produire plus de biens et de services en utilisant la même quantité de travail et de capital, le gâteau à partager est plus gros. L'investissement et la R&D apportent des gains de productivité, mais des progrès appréciables peuvent également être réalisés grâce à des systèmes de gestion et de production plus efficaces. L'amélioration de la productivité peut arriver à s'auto-alimenter grâce à l'accroissement de notre compétitivité, de nos exportations, de notre capacité de financer des investissements plus importants et davantage de dépenses de R&D. Cela veut dire plus d'emplois et une hausse du niveau de vie de tous les Canadiens et cela devrait mener à une amélioration de la qualité de vie au travail. Un défi important pour le secteur privé consiste à améliorer la croissance de l'activité.

### *Le défi du perfectionnement des ressources humaines*

Le succès de toute économie repose, en fin de compte, sur les compétences, la motivation et les talents de sa population. Le Canada a longtemps été un chef de file parmi les pays industrialisés en raison des possibilités d'instruction qu'il offrait à tous les Canadiens. Les Canadiens doivent avoir les meilleures chances possibles de formation et de perfectionnement pour pouvoir s'adapter rapidement et efficacement à l'évolution des possibilités d'emploi. Les entreprises et les travailleurs doivent chercher de nouvelles façons de s'adapter sans retard et de manière positive à un contexte économique en évolution constante, dans un esprit qui reflète un engagement national partagé de performance économique améliorée.

### *Le défi de l'exportation*

Le Canada a vu sa part du commerce international diminuer depuis l'après-guerre. Nous sommes passés de la quatrième à la huitième place parmi les principaux pays

commerçants du monde. Une croissance plus forte des exportations stimulerait l'expansion économique réelle au Canada. Elle se traduirait par de nombreux emplois nouveaux dans l'économie canadienne. Cependant, relever ce défi signifierait beaucoup plus encore. Notre confiance dans notre esprit d'entreprise et dans nos capacités de commercialisation serait renforcée si nous réussissions à concurrencer les meilleurs produits du monde. L'amélioration de nos résultats en matière d'investissement, de R&D, de productivité et de ressources humaines nous rendra plus concurrentiel à l'échelle mondiale. Cependant, nous devons aussi étudier les autres moyens qui permettraient au secteur privé de jouer un rôle plus dynamique sur les marchés internationaux et déterminer si l'établissement d'objectifs significatifs peut contribuer à améliorer les résultats commerciaux.

Tous ces défis doivent être relevés. Le gouvernement est prêt à examiner, en consultation avec les Canadiens, la question de savoir si l'établissement d'objectifs ambitieux, mais réalistes, dans ces domaines saurait nous aider à parvenir au renouveau économique que nous recherchons.

Lorsque les Canadiens ont voté massivement en faveur du changement, ils ont indiqué leur désir de se donner un gouvernement qui s'attaquerait aux causes, et non aux symptômes, de nos problèmes économiques. Ce gouvernement veut travailler en collaboration avec les Canadiens afin d'améliorer la situation économique actuelle et de constituer, pour pouvoir le léguer à nos enfants, un patrimoine économique à la mesure de nos richesses. Améliorer les performances économiques, tel est de toute évidence notre défi à tous. À mesure que nous relèverons ce défi, nous obtiendrons non seulement une économie plus vigoureuse, mais aussi une société plus forte et bien plus consciente de ce que nous pouvons réaliser lorsque nous travaillons ensemble.

## ANNEXE

# Perspectives financières de statu quo jusqu'en 1990-91 et comparaison avec le budget de février 1984

## Introduction

Cette annexe a un double objet: premièrement, fournir plus de détails sur les perspectives financières à moyen terme du gouvernement fédéral et, deuxièmement, montrer comment ces perspectives ont évolué depuis le budget de février 1984.

Les projections reposent sur une série à jour d'hypothèses économiques et peuvent être considérées comme des prévisions de *statu quo*, c'est-à-dire sans changement de la politique publique. Elles reflètent l'état des comptes tels que le gouvernement les a trouvés et ne tiennent pas compte des changements de politique annoncés dans l'Exposé économique du 8 novembre. Elles incorporent cependant la majoration de 1 pour cent de la taxe de vente des fabricants qui est entrée en vigueur en octobre. Elles tiennent aussi compte d'un certain nombre de changements comptables recommandés par le Vérificateur général. À tous les autres égards, ces projections financières sont directement comparables à celles du budget de février.

## A. Perspectives financières jusqu'en 1990-91

### Aperçu général

Les projections financières sont fondées sur les perspectives économiques à moyen terme décrites au chapitre II. L'économie devrait progresser moins vite en 1985 qu'en 1984, mais enregistrer ensuite une croissance légèrement supérieure au potentiel jusqu'à la fin de la décennie. L'inflation devrait demeurer relativement stable et le taux de chômage, descendre d'un niveau moyen de 11.4 pour cent en 1984 à environ 7 pour cent d'ici 1990 comparativement. L'élévation du revenu des particuliers devrait être d'à peu près 7 pour cent en moyenne par an, grâce à la vigoureuse croissance projetée de l'emploi et à une légère amélioration des rémunérations. Les bénéfices des sociétés devraient augmenter de 25 pour cent environ en 1984, suite à un redressement consécutif à la récession de 1981-82, puis s'accroître d'à peu près 10 pour cent par an.

Étant donné ces perspectives économiques, les projections financières de *statu quo* résumées au tableau A.1 se traduisent par un déficit budgétaire de \$34.5 milliards en 1984-85, ce chiffre devant passer à \$37.1 milliards l'année suivante. Vers la fin de la période de projection, le déficit devrait encore dépasser les \$37 milliards, bien qu'on projette une croissance des recettes budgétaires supérieure à celle des dépenses budgétaires. Les recettes budgétaires devraient progresser à un rythme annuel moyen de 8.4 pour cent entre 1984-85 et 1990-91 tandis que les dépenses budgétaires s'accroîtraient de 6.5 pour cent. Étant donné l'importance initiale des dépenses par rapport aux recettes, le déficit n'accuse pas de diminution appréciable jusqu'à la fin de la décennie bien que la progression des recettes soit supérieure d'environ 2 pour cent par an à celle des dépenses.

Tableau A.1

**État sommaire des opérations, projections de statu quo de novembre 1984<sup>(1)</sup>  
1983-84 à 1990-91 (exercices financiers)**

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)							
<b>Opérations budgétaires</b>								
Recettes	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162	86,608	92,555	100,629
Dépenses	-88,915	-99,935	-106,642	-108,852	-115,262	-123,008	-130,255	-137,929
Déficit	-31,784	-34,500	-37,100	-34,300	-35,100	-36,400	-37,700	-37,300
<b>Opérations non budgétaires</b>								
Prêts, dotations en capital et avances	-673	-665	-1,058	-948	-838	-892	-945	-1,071
Comptes à fins déterminées	4,400	4,344	5,833	6,314	6,832	7,293	8,518	7,743
Autres opérations	2,975	1,021	325	1,034	1,406	499	2,327	828
Source nette de fonds	6,702	4,700	5,100	6,400	7,400	6,900	9,900	7,500
<b>Besoins financiers (opérations de change exclues)</b>	-25,082	-29,800	-32,000	-27,900	-27,700	-29,500	-27,800	-29,800
<b>Total des dépenses</b>	-89,588	-100,600	-107,700	-109,800	-116,100	-123,900	-131,200	-139,000
Variation en pourcentage	12.2	12.3	7.1	1.9	5.7	6.7	5.9	5.9
En proportion du PNB	-23.0	-23.9	-24.0	-22.7	-22.4	-22.1	-21.8	-21.5
<b>Dépenses de programme</b>	-71,442	-77,940	-82,155	-83,865	-89,310	-94,325	-99,375	-104,955
Variation en pourcentage	13.6	9.1	5.4	2.1	6.5	5.6	5.4	5.6
En proportion du PNB	-18.3	-18.5	-18.3	-17.4	-17.2	-16.8	-16.5	-16.2
<b>Service de la dette publique</b>	18,146	22,660	25,545	25,935	26,790	29,575	31,825	34,045
Variation en pourcentage	6.9	24.9	12.7	1.5	3.3	10.4	7.6	7.0
En proportion du PNB	4.6	5.4	5.7	5.4	5.2	5.3	5.3	5.3
<b>Dépenses budgétaires</b>								
Variation en pourcentage	11.1	12.4	6.7	2.1	5.9	6.7	5.9	5.9
En proportion du PNB	-22.8	-23.7	-23.7	-22.5	-22.2	-22.0	-21.7	-21.3
<b>Recettes budgétaires</b>								
Variation en pourcentage	3.6	14.5	6.3	7.2	7.5	8.0	6.9	8.7
En proportion du PNB	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4	15.5	15.4	15.6
<b>Déficit budgétaire</b>								
En proportion du PNB	-8.1	-8.2	-8.3	-7.1	-6.8	-6.5	-6.3	-5.8
<b>Besoins financiers (opérations de change exclues)</b>								
En proportion du PNB	-6.4	-7.1	-7.1	-5.8	-5.3	-5.3	-4.6	-4.6
<b>PNB (en milliards de dollars)</b>	390.3	421.7	449.4	482.9	519.0	560.2	601.4	646.4

<sup>(1)</sup> Les chiffres de 1983-84 ont été établis sur la même base que les projections pour 1984-85 à 1990-91 et ils incluent le produit brut du Prélèvement spécial de canadienisation dans les recettes budgétaires. Les besoins financiers ne sont pas touchés par ce traitement des prêts, dotations en capital et avances, et les comptes à fins déterminées ont été rajustés en conséquence. Le traitement est différent de celui des comptes publics où les produits nets sont considérés comme une opération à fins déterminées.

## Recettes budgétaires

Le régime fiscal est conçu de telle façon que les recettes budgétaires dépendent des perspectives économiques. La récession de 1981-82 a considérablement ralenti la croissance des assiettes fiscales, limitant ainsi la hausse des recettes budgétaires tant en 1982-83 qu'en 1983-84. En 1984-85, les recettes budgétaires devraient s'accroître de 14.5 pour cent (voir le tableau A.2), contre une hausse de 3.6 pour cent seulement en 1983-84. L'accélération attendue en 1984-85 résulte en majeure partie d'un redressement des impôts sur le revenu des particuliers et les bénéficiaires des sociétés, dont les assiettes fiscales se renforceront, et aussi d'une hausse des revenus de placements sous l'effet de l'évolution des taux d'intérêt. La croissance projetée des recettes budgétaires fléchira quelque peu en 1985-86, mais les recettes continueront de suivre la progression de l'activité économique jusqu'à la fin de la décennie. Les recettes budgétaires devraient passer à 15.5 pour cent du PNB en 1984-85 et se maintenir à peu près au même niveau par la suite.

Parmi les catégories de recettes budgétaires, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait progresser à peu près au même rythme que l'économie. Sa hausse un peu plus rapide en 1985-86 reflète en partie l'incidence des diverses mesures fiscales annoncées lors des budgets précédents.

Le produit de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés devrait se renforcer notablement en 1984-85 grâce au redressement des bénéficiaires tant en 1983 qu'en 1984 par rapport à leurs niveaux pendant la récession. La hausse de ces recettes fiscales devrait ralentir quelque peu en 1985-86 et en 1986-87, en grande partie à cause du relâchement de l'activité économique en 1985. Le produit de cet impôt devrait ensuite s'accroître plus vite que le PNB, à mesure que l'économie se raffermira. L'augmentation du produit de la taxe de vente reflète le relèvement de 1 pour cent de la taxe sur les ventes des fabricants entré en vigueur le 1er octobre 1984.

Tableau A.2

Projection des recettes budgétaires de statu quo de novembre 1984<sup>(1)</sup> 1983-84 à 1990-91

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)							
Impôt sur le revenu des particuliers	26,967	29,190	32,495	35,670	39,270	42,860	46,500	50,695
Impôt sur le revenu des sociétés	7,286	10,506	11,005	11,182	12,234	13,148	14,734	16,667
Taxe de vente	6,660	7,710	8,309	8,823	9,565	10,234	9,917	10,650
Autres recettes fiscales et non fiscales	16,218	18,029	17,733	18,877	19,093	20,366	21,404	22,617
Total des recettes budgétaires	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162	86,608	92,555	100,629
	(variation en pourcentage)							
Impôt sur le revenu des particuliers	2.4	8.2	11.3	9.8	10.1	9.1	8.5	9.0
Impôt sur le revenu des sociétés	2.1	44.2	4.7	1.6	9.4	7.5	12.1	13.1
Taxe de vente	13.0	15.8	7.8	6.2	8.4	7.0	-3.1	7.4
Autres recettes fiscales et non fiscales	2.9	11.2	-1.6	6.5	1.1	6.7	5.1	5.7
Total des recettes budgétaires	3.6	14.5	6.3	7.2	7.5	8.0	6.9	8.7
	(en proportion du PNB)							
Impôt sur le revenu des particuliers	6.9	6.9	7.2	7.4	7.6	7.7	7.7	7.8
Impôt sur le revenu des sociétés	1.9	2.5	2.4	2.3	2.4	2.3	2.4	2.6
Taxe de vente	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.6	1.6
Autres recettes fiscales et non fiscales	4.2	4.3	3.9	3.9	3.7	3.6	3.6	3.5
Total des recettes budgétaires	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4	15.5	15.4	15.6

Remarque: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments ne correspond pas nécessairement au total.

<sup>(1)</sup> Les chiffres de 1983-84 ont été établis sur la même base que les projections pour 1984-85 à 1990-91 et ils incluent le produit brut du Prélèvement spécial de canadianisation dans les recettes budgétaires. Le traitement est différent de celui des comptes publics où les produits nets sont considérés comme une opération à fins déterminées.

## Dépenses budgétaires

L'évolution projetée des dépenses budgétaires est illustrée au tableau A.3. Ce dernier présente le total des dépenses budgétaires par grande catégorie, et notamment les dépenses occasionnées par le service de la dette publique et les grands programmes statutaires tels que les paiements de péréquation aux provinces, la cotisation de l'État à l'assurance-chômage et les paiements nets d'indemnisation pétrolière.

Les dépenses budgétaires devraient augmenter de 12.4 pour cent en 1984-85, avant de s'accroître moins vite que l'économie. Au cours des trois premières années de la projection, les taux d'augmentation sont fortement influencés par le service de la dette publique. Ce dernier devrait s'alourdir d'environ 25 pour cent en 1984-85, sous l'effet de taux d'intérêt élevés. La baisse projetée de ces derniers en 1986 réduit sensiblement la hausse du service de la dette publique en 1986-87 et 1987-88 malgré l'accroissement de celle-ci. Les dépenses budgétaires subissent également en 1986-87 l'influence des recettes nettes dégagées par le compte d'indemnisation pétrolière, puisque ce dernier est censé être équilibré d'ici la fin de 1986. La décélération des dépenses vers la fin de la période reflète l'amélioration projetée des perspectives économiques et de l'inflation.

Tableau A.3

## Projection des dépenses budgétaires de statu quo de novembre 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)							
Service de la dette publique	18,146	22,660	25,545	25,935	26,790	29,575	31,825	34,045
Grands programmes statutaires								
Compte d'indemnisation pétrolière	483	1,141	36	-1,177	0	0	0	0
Contribution à l'assurance-chômage	2,854	2,883	2,572	2,303	2,052	1,958	1,647	1,416
Allocations familiales	2,327	2,416	2,507	2,570	2,686	2,812	2,933	3,026
Financement des programmes établis	7,629	8,273	8,762	9,519	10,112	10,716	11,476	12,221
Régime d'assistance publique du Canada	3,288	3,643	3,875	4,063	4,250	4,410	4,570	4,725
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	10,406	11,555	12,731	13,326	14,154	14,879	15,669	16,499
Péréquation	5,357	5,437	5,207	5,647	6,233	6,777	7,388	8,032
Autres	4,180	4,975	5,206	5,402	5,534	6,259	6,469	6,696
Total des programmes statutaires	36,524	40,323	40,896	41,653	45,021	47,811	50,152	52,615
Dépenses non statutaires	34,245	36,952	40,201	41,264	43,451	45,622	48,278	51,269
Dépenses budgétaires	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262	123,008	130,255	137,929
	(variation en pourcentage)							
Service de la dette publique	6.9	24.9	12.7	1.5	3.3	10.4	7.6	7.0
Grands programmes statutaires								
Compte d'indemnisation pétrolière	-	136.2	-96.8	-3369.4	-100.0	-	-	-
Contribution à l'assurance-chômage	32.9	1.0	-10.8	-10.5	-10.9	-4.6	-15.9	-14.0
Allocations familiales	4.3	3.8	3.8	2.5	4.5	4.7	4.3	3.2
Financement des programmes établis	36.4	8.4	5.9	8.6	6.2	6.0	7.1	6.5
Régimes d'assistance publique du Canada	16.1	10.8	6.4	4.9	4.6	3.8	3.6	3.4
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	7.9	11.0	10.2	4.7	6.2	5.1	5.3	5.3
Péréquation	6.3	1.5	-4.2	8.5	10.4	8.7	9.0	8.7
Autres	19.5	19.0	1.7	3.9	2.4	13.1	3.4	3.5
Total des programmes statutaires	17.6	10.4	1.4	1.9	8.1	6.2	4.9	4.9
Dépenses non statutaires	7.1	7.9	8.8	2.6	5.3	5.0	5.8	6.2
Dépenses budgétaires	11.1	12.4	6.7	2.1	5.9	6.7	5.9	5.9

Tableau A.3 (fin)

**Projection des dépenses budgétaires de statu quo de novembre 1984**

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(en proportion du PNB)							
Service de la dette publique	4.6	5.4	5.7	5.4	5.2	5.3	5.3	5.3
Grands programmes statutaires								
Compte d'indemnisation pétrolière	0.1	0.3	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Contribution à l'assurance-chômage	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2
Allocations familiales	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Financement des programmes établis	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9
Régime d'assistance publique du Canada	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	2.7	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	2.6
Péréquation	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Autres	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Total des programmes statutaires	9.4	9.6	9.1	8.6	8.7	8.5	8.3	8.1
Dépenses non statutaires	8.8	8.8	8.9	8.5	8.4	8.1	8.0	7.9
Dépenses budgétaires	22.8	23.7	23.7	22.5	22.2	22.0	21.7	21.3

*Remarque:* Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments ne correspond pas nécessairement au total.

## Modifications comptables

Les projections de novembre 1984 tiennent compte d'un certain nombre de modifications comptables, qui répondent à certaines réserves exprimées par le passé par le Vérificateur général au sujet des conventions comptables du gouvernement.

Le Vérificateur général a formulé trois réserves principales à propos des états financiers du gouvernement. Ces réserves portent sur:

- la pratique consistant à établir des comptes non budgétaires à fins déterminées tels que le Compte de canadianisation, le Compte d'assurance-chômage et le Compte du Régime de pensions du Canada. D'après le Vérificateur général, cette pratique entraîne une définition trop étroite des opérations budgétaires;
- la pratique consistant à comptabiliser les souscriptions et les prêts d'aide au développement international à la valeur totale des sommes avancées. Le Vérificateur général préférerait que ces éléments d'actif soient comptabilisés à une valeur beaucoup plus faible qui tiendrait davantage compte de leur valeur économique réelle, étant donné qu'ils produisent un intérêt faible ou nul; et
- la pratique consistant à ne pas inscrire certains éléments de passif. Ces derniers comprennent les obligations financières relatives à certains articles à imputer aux autorisations statutaires, aux congés annuels acquis et non payés, et aux indemnités de départ des employés. Le Vérificateur général estime aussi qu'une provision d'évaluation devrait être constituée à l'égard des dettes garanties par le gouvernement.

La consolidation des comptes à fins déterminées exigerait la modification des lois en vertu desquelles ces comptes sont établis. Elle demande aussi, pour certains de ces comptes, des consultations auprès de tierces parties. Aussi, sauf pour le Compte de canadianisation, le gouvernement a-t-il décidé de ne pas procéder à ces changements pour le moment. Nous poursuivrons les consultations à ce sujet avec le Vérificateur général et les autres parties intéressées.

Le gouvernement a cependant décidé de donner suite aux recommandations du Vérificateur général concernant la comptabilisation des éléments de passif non inscrits jusqu'ici, à condition qu'on puisse le faire en conformité avec la législation existante. Les modifications comptables incorporées aux projections de *statu quo* sont présentées au tableau A.4, tout comme leur effet sur le déficit budgétaire et les besoins financiers.

Ces modifications comptables ont pour résultat global d'accroître le déficit de \$300 millions en 1983-84. Elles ajoutent environ \$500 millions au déficit projeté pour 1984-85 et leur effet passe à plus de \$750 millions vers 1990-91. Il convient de noter que, à l'exception des intérêts supplémentaires résultant des dettes en cours de Canadair et de Havilland, l'augmentation du déficit déclaré qui résulte de ces modifications comptables se répercute sur les comptes internes du gouvernement, mais non sur les besoins financiers.

Tableau A.4

## Projections de statu quo de novembre 1984 — Effets des modifications comptables

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)							
<b>Effets sur les dépenses et le déficit budgétaires</b>								
Subventions en vertu de la Loi sur les chemins de fer	- 50	0	0	0	0	0	0	0
Droits au titre du Programme d'encouragements pétroliers	- 50	0	0	0	0	0	0	0
Droits au titre du Programme de stabilisation fiscale	100	0	0	0	0	0	0	0
Droits en vertu de la Loi sur le transport du grain dans l'Ouest	150	0	0	0	0	0	0	0
Congés acquis et non payés	50	0	0	0	0	0	0	0
Indemnités de départ	100	100	100	100	100	100	100	100
Intérêt sur l'encours de la dette de Canadair et de Havilland	- 300	190	245	280	320	365	405	455
Réévaluation des souscriptions à des institutions financières internationales	300	200	200	200	200	200	200	200
Effet total sur les dépenses et le déficit budgétaires	300	490	545	580	620	665	705	755
<b>Moins:</b>								
Effet sur les opérations non budgétaires	300	300	300	300	300	300	300	300
<b>Différence:</b>								
Effet sur les besoins financiers (opérations de change exclues)	-	190	245	280	320	365	405	455

*Note:* Mis à part l'intérêt sur les dettes de Canadair et de Havilland, les autres modifications comptables n'influent pas sur les besoins financiers; elles se traduisent plutôt par l'établissement de dettes ou de provisions pour évaluation à même les actifs financiers existants. En 1983-84, les modifications comptables n'influent pas sur les besoins financiers.

## **Opérations non budgétaires**

Les besoins financiers nets du gouvernement reflètent non seulement ses recettes et dépenses, mais aussi ses opérations non budgétaires. Ces dernières sont constituées par les prêts, dotations en capital et avances, par les comptes à fins déterminées et par les autres opérations. Le montant net des fonds dégagés par les opérations non budgétaires ou requis pour les financer accuse de fortes fluctuations d'une année à l'autre. Au cours de la période récente, ces opérations ont constitué une source nette de fonds pour le gouvernement, diminuant ainsi ses besoins d'emprunt sur les marchés financiers.

Comme le montre l'état sommaire des opérations (tableau A.1), les ressources totales dégagées par les opérations non budgétaires devraient se situer entre \$4.7 milliards et \$9.9 milliards. Leur variation au cours de la période de projection est attribuable surtout à l'évolution du compte d'assurance-chômage, qui devrait être équilibré d'ici la fin de 1989.

Plusieurs modifications comptables décrites précédemment ont été incluses dans les opérations budgétaires. Elles accroissent ces dernières de \$300 millions tout au long de la période de projection.

### **Besoins financiers (opérations de change exclues)**

Étant donné l'évolution projetée du déficit budgétaire ainsi que les ressources nettes que devraient dégager les opérations non budgétaires, les besoins financiers (opérations de change exclues) devraient passer de \$29.8 milliards au cours du présent exercice à \$32 milliards en 1985-86, puis demeurer supérieurs à \$27 milliards jusqu'à la fin de la période de projection. Étant donné qu'ils montrent l'effet direct net des activités fédérales sur les marchés financiers, ils sont souvent considérés comme l'indicateur global le plus complet et le plus significatif de la situation financière du gouvernement fédéral.

## **B. Comparaison avec le budget de février 1984: 1983-84 à 1987-88**

### **Aperçu général**

Le tableau A.5 illustre les différences entre les projections financières actuelles et celles de février 1984. Les comptes publics de 1983-84 indiquent que les recettes budgétaires ont été inférieures d'environ \$1.5 milliard au niveau projeté lors du budget de février. Cet écart a toutefois été compensé par des dépenses budgétaires moins élevées que prévu, de sorte que la hausse de \$334 millions du déficit est presque entièrement due aux modifications comptables mentionnées précédemment. Les ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires sont plus importantes que prévu en février. Cette hausse est surtout le fait des «Autres opérations», grâce aux ressources nettes plus élevées qu'ont procuré les chèques

Tableau A.5

**Différences entre les projections de statu quo  
de novembre 1984 et le budget de février 1984**

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)				
<b>Budget de février 1984</b>					
Recettes					
en millions de dollars	58,626	67,326	74,125	80,687	88,077
en proportion du PNB	15.0	15.7	15.8	15.7	15.9
Dépenses					
en millions de dollars	90,076	96,926	102,075	107,787	114,277
en proportion de PNB	23.1	22.6	21.7	21.0	20.6
Déficit budgétaire					
en millions de dollars	31,450	29,600	27,950	27,100	26,150
en proportion du PNB	8.1	6.9	5.9	5.3	4.7
Opérations non budgétaires					
en millions de dollars	4,450	4,050	4,650	7,400	7,500
Besoins financiers (opérations de change exclues)					
en millions de dollars	27,000	25,550	23,300	19,700	18,650
en proportion du PNB	6.9	5.9	5.0	3.8	3.4
<b>Variations</b>					
Recettes:					
Variation totale des recettes budgétaires	-1,495	-1,891	-4,583	-6,135	-7,915
Dépenses:					
Dépenses de programme (modifications comptables exclues)	-1,477	209	877	-1,800	-1,675
Service de la dette publique	16	2,310	3,145	2,285	2,090
Modifications comptables	300	490	545	580	620
Augmentation totale du déficit	334	4,900	9,150	7,200	8,950
Opérations non budgétaires:					
Prêts, dotations en capital et avances (modifications comptables exclues)	-399	409	-83	-35	135
Comptes à fins déterminées	605	-16	-217	-1,591	-173
Autres opérations (modifications comptables exclues)	1,746	-43	450	326	-362
Modifications comptables	300	300	300	300	300

Tableau A.5 (fin)

**Différences entre les projections de statu quo  
de novembre 1984 et le budget de février 1984**

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)				
Variation totale des opérations non budgétaires	2,252	650	450	-1,000	-100
Variation totale des besoins financiers (opérations de change exclues)	-1,918	4,250	8,700	8,200	9,050
Projections de statu quo de novembre 1984					
Recettes					
en millions de dollars	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162
en proportion du PNB	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4
Dépenses					
en millions de dollars	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262
en proportion du PNB	22.8	23.7	23.7	22.5	22.2
Déficit budgétaire					
en millions de dollars	31,784	34,500	37,100	34,300	35,100
en proportion du PNB	8.1	8.2	8.3	7.1	6.8
Besoins financiers (opérations de change exclues)					
en millions de dollars	25,082	29,800	32,000	27,900	27,700
en proportion du PNB	6.4	7.1	7.1	5.8	5.3

émis en mars mais encaissés après la fin de l'exercice. Aussi les besoins financiers (opérations de change exclues) sont-ils inférieurs d'environ \$2 milliards au niveau projeté en février.

Pour la période de projection, les hypothèses économiques actuelles se traduisent par une révision à la baisse de la croissance et de l'inflation prévue dans le budget de février. Étant donné les taux d'intérêt plus élevés qui sont maintenant escomptés pour 1985 et 1986 et l'expansion moins rapide pendant toute la période considérée, les projections révisées présentent des déficits et des besoins financiers sensiblement plus élevés que dans le budget de février. Le déficit de l'exercice 1984-85 devrait dépasser d'environ \$5 milliards le niveau estimé en février. On projette maintenant que le déficit pourrait même dépasser de \$9 milliards par année les prévisions antérieures jusqu'à la fin de la période de prévision. Ces hausses du déficit découlent principalement d'une croissance moins rapide des recettes et d'un alourdissement sensible du service de la dette publique.

### **Recettes budgétaires**

La réduction des recettes budgétaires projetées que montre le tableau A.6 est due presque entièrement à l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette révision en baisse est pour la moitié environ attribuable à la modification des prévisions économiques, puisqu'une révision à la baisse de ces dernières réduit directement les assiettes fiscales et, donc, la croissance du produit de l'impôt personnel. Par rapport au budget de février, le produit national brut a subi une révision en baisse d'environ \$44 milliards jusqu'en 1988 et, comme cette diminution touche principalement le revenu des particuliers, les recettes provenant de cette source ont fléchi. Un autre rajustement en baisse a été apporté à l'impôt sur le revenu des particuliers pour tenir compte des nouveaux chiffres d'impôts perçus devenus disponibles après février. Les chiffres indiquent la possibilité d'un changement du rapport traditionnel entre le revenu des particuliers et les impôts qu'ils versent. Les raisons de ce changement ne sont pas encore bien claires. L'important est de savoir s'il représente une transformation permanente du rapport en question ou si, avec le temps, la relation observée antérieurement se rétablira. Il est particulièrement difficile de répondre à cette question à cause des importantes modifications qui ont touché le marché du travail et la composition du revenu des particuliers au cours des deux ou trois dernières années, et en raison des changements apportés au régime fiscal. Pour préparer ces perspectives de *statu quo*, nous avons présumé que le rapport traditionnel avait subi une transformation permanente. Il en résulte une diminution des recettes d'environ \$2 milliards en 1987-1988 par rapport au budget de février. Cette hypothèse n'a donc pas modifié la principale constatation qui se dégage des perspectives de *statu quo*: on ne prévoit pas de diminution du déficit d'ici la fin de la décennie.

Tableau A.6

**Comparaison des recettes budgétaires avec celles du budget de février 1984**

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
		(en millions de dollars)			
Budget de février 1984	58,626	67,326	74,125	80,687	88,077
<b>Changements depuis février 1984</b>					
Impôt sur le revenu des particuliers	-1,288	-3,620	-4,455	-5,090	-5,935
Impôt sur le revenu des sociétés	-545	700	690	-240	-313
Taxe de vente	100	395	-471	-722	-800
Autres recettes fiscales et non fiscales	238	634	-347	-83	-867
Total des changements	-1,495	-1,891	-4,583	-6,135	-7,915
Projections de statu quo de novembre 1984	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162

## Dépenses budgétaires

Les principales modifications apportées aux dépenses budgétaires depuis le budget de février sont présentées au tableau A.7. Sur la période de projection, la plupart des variations des dépenses budgétaires sont imputables au service de la dette publique. La hausse de ce dernier en 1984-85 et 1985-86 résulte en grande partie du fait que les taux d'intérêt ont été plus élevés qu'on ne le prévoyait lors du budget de février. L'augmentation du déficit annuel contribue également à l'élévation du service de la dette publique pendant ces deux années de même que par la suite.

Les déficits plus élevés que prévu du compte d'indemnisation pétrolière contribuent aussi à gonfler les dépenses budgétaires en 1984-85. Ce compte dégage des ressources en 1986-87, puisque son déficit est censé être éliminé d'ici la fin de 1986. Les paiements de financement des programmes établis sont eux aussi plus élevés que prévu à cause de rajustements relatifs aux années antérieures. Un autre facteur d'augmentation des dépenses budgétaires par rapport aux projections de février est l'adoption de certaines modifications comptables décrites précédemment. Toutes ces hausses sont atténuées par une révision en baisse de l'inflation projetée, qui entraîne une réduction de plusieurs postes de dépenses et une hausse des annulations prévues.

Tableau A.7

## Comparaison des dépenses budgétaires avec celles du budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)				
Budget de février 1984	90,076	96,926	102,075	107,787	114,227
<b>Changements depuis février 1984</b>					
Service de la dette publique	16	2,310	3,145	2,285	2,090
Compte d'indemnisation pétrolière	222	850	279	-1,155	-16
Financement des programmes établis	-117	738	650	520	280
Sécurité de la vieillesse,					
Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	-36	-29	-17	-351	-466
Modifications comptables	300	490	545	580	620
Autres	-1,548	-1,350	-69	-814	-1,473
Total des changements	-1,161	3,009	4,567	1,065	1,035
Projections de statu quo de novembre 1984	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262

## Opérations non budgétaires

Le tableau A.8 présente les principales composantes du changement des opérations non budgétaires projetées par rapport au budget de février 1984. Les modifications comptables se traduisent par des ressources nettes supérieures de \$300 millions par an. De 1985-86 à 1987-88, des besoins supplémentaires sont prévus au titre de l'assurance-chômage. L'aggravation du déficit de ce compte par rapport au budget de février reflète de manière générale l'évolution de la conjoncture économique ainsi que l'hypothèse voulant que le compte revienne à l'équilibre d'ici la fin de 1989 plutôt qu'en 1987. La révision de \$1,746 millions apportée au titre des autres opérations en 1983-84 est due aux ressources plus élevées que produisent les chèques émis en mars, mais encaissés après la fin de l'exercice 1983-84.

Tableau A.8

## Comparaison des opérations non budgétaires avec celles du budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(en millions de dollars)		
Budget de février 1984	4,450	4,050	4,650	7,400	7,500
Changements (modifications comptables exclues) depuis février 1984					
Prêts, dotations en capital et avances	- 399	409	- 83	- 35	135
Comptes à fins déterminées					
Compte de l'assurance-chômage	298	58	- 210	- 1,781	- 522
Pensions	21	95	192	171	201
Stabilisation des grains dans l'Ouest	-	- 186	- 255	- 47	76
Autres	286	17	56	66	72
Autres opérations non budgétaires	1,746	- 43	450	326	- 362
Modifications comptables	300	300	300	300	300
Total des changements	2,252	650	450	- 1,000	- 100
Projections de statu quo de novembre 1984	6,702	4,700	5,100	6,400	7,400