

Les points saillants du Rapport

*Commission royale sur
l'union économique et les
perspectives de développement
du Canada*





Préface du Président

C'est à la suite d'une des périodes les plus agitées de l'histoire canadienne que l'on institua en 1982 la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Au point de vue économique, le Canada sortait à peine de la pire récession depuis les années 1930. Mais d'autres pays étaient également aux prises avec ces mêmes difficultés économiques. Nous, Canadiens, étions en plus engagés dans des débats nationaux intenses, et parfois tendus, sur des questions à la fois très difficiles et complexes telles que la politique énergétique, notre nouvelle Constitution et, surtout, la question du Québec. Dans ce contexte, on nous proposa d'examiner une question fondamentale : les Canadiens ne pourraient-ils pas faire mieux à l'avenir? À cette question nous répondons par un oui catégorique.

Tout en indiquant certaines directions dans lesquelles l'avenir paraît susceptible de nous entraîner, et bien que nous prévoyions un contexte international de plus en plus compétitif et des perspectives de croissance plus modestes que celles observées au cours de cet âge d'or que furent les années 1950 et 1960, nous n'avons pas essayé de prédire l'avenir en détail. Le principe de conduite le plus utile que

nous puissions recommander, c'est que les Canadiens, aussi bien sur le plan individuel qu'institutionnel, tentent de conserver un maximum de flexibilité afin de s'adapter à ce changement au fur et à mesure qu'il surviendra.

Par certains côtés, le changement nous sera imposé; par d'autres, nous le créerons nous-mêmes à mesure que nous avancerons pour nous y confronter. En dernier ressort, ce sont les individus qui devront porter le fardeau de ce changement. Passer de ce qui est familier, coutumier, habituel, à ce qui est sans précédent, nouveau, innovateur, voilà qui a toujours été quelque peu pénible. Les politiques et les institutions gouvernementales peuvent et doivent contribuer à amortir le choc. Car en dépit de tout, il s'agit bien d'un choc. Et il doit être assumé.

Par ailleurs, si le Canada parvient à se départir d'habitudes vieillottes, il pourra en tirer d'énormes bénéfices. Nous, Canadiens, disposons d'avantages sans pareil non seulement grâce au territoire qui nous a été donné en partage, mais aussi grâce au genre de société dans laquelle nous vivons et aux institutions que nous avons aménagées. En envisageant le changement comme une occasion de dépassement plutôt que comme une menace, en nous préparant à l'accueillir ou en l'adoptant, en manifestant une volonté ferme de le mettre à notre service, non seulement pouvons-nous améliorer nos propres conditions de vie, mais encore pouvons-nous faire une contribution importante à un monde où une multitude de gens ne connaissent toujours pas les bienfaits que nous, Canadiens, prenons généralement pour acquis.

On trouvera dans cette brochure un condensé du Rapport de la Commission, en trois volumes, Rapport qui repose sur 72 volumes de

recherches. Nous espérons que ce condensé contiendra au moins l'essentiel de nos conclusions et de nos recommandations. Par delà les divers éléments qui forment ce Rapport se trouve une invitation lancée à tous les Canadiens de rechercher les possibilités de développement et les défis nouveaux que nous propose le monde, de miser davantage sur les lois du marché que sur celles des gouvernements en matière de développement économique, de renouveler l'esprit de compassion et d'efficacité qui a caractérisé le développement de nos politiques sociales et de rendre plus sensible et plus démocratique les trois grands piliers institutionnels de notre vie politique que sont le parlementarisme, le fédéralisme et la Charte des droits et libertés. Il s'agit d'un programme de plusieurs années. Il suscitera la controverse. Il nous faut l'entreprendre dès maintenant.

DONALD S. MACDONALD
Président



Le Mandat

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada fut instituée le 5 novembre 1982 pour étudier et préparer un rapport sur « le potentiel, les perspectives et les défis économiques à long terme auxquels font face la fédération canadienne et ses diverses régions, de même que les conséquences de ces perspectives et de ces défis pour la vie économique canadienne ».

Pour mener à bien son enquête, la Commission a tenu de nombreuses consultations avec les représentants du monde des affaires, des travailleurs, des organisations bénévoles, des gouvernements de tous les niveaux, ainsi qu'avec des individus parlant en leur nom propre. Un programme de recherches portant sur des questions économiques, juridiques et institutionnelles fut conçu pour compléter le processus de consultations.

Les travaux de recherches seront publiés en anglais par *University of Toronto Press*, et en français par le Centre d'édition du gouvernement du Canada. On trouvera des exemplaires des mémoires soumis à la Commission aux Archives nationales.



Une nouvelle perspective

État, société et économie

Le Canada doit dès maintenant procéder à un réaménagement en profondeur du rôle de l'État dans les domaines économique, politique et social. Il est important de redéfinir les liens entre les institutions gouvernementales et la société, d'améliorer notre rendement dans certains domaines d'activité publique, et de réformer les grandes institutions parlementaires et fédérales qui influencent notre aptitude à gérer démocratiquement notre vie politique, et ce, aussi bien au niveau provincial que national.

Le gouvernement intervient aujourd'hui dans presque tous les aspects de la vie sociale. Son rôle est étendu et complexe. Bien que notre époque moderne rende cette situation inévitable et irréversible, un certain éclaircissement et une certaine simplification du rôle de l'État dans la société et dans l'économie sont à la fois souhaitables et réalisables, du moins dans certains domaines.

Le réseau très étendu de politiques et de programmes qui fait que l'État est présent dans les grands domaines de la société contemporaine est le résultat d'une multitude de décisions ponctuelles. Au cours des ans, l'accumulation de ces décisions a produit des effets inattendus.

La Commission ne propose pas une idéologie unique qui prétendrait fournir des

réponses aux nombreuses questions qui se posent à l'heure actuelle. Il faut pourtant reconnaître la nécessité d'examiner les contextes plus larges dans lesquels nous vivons, contextes qui sont d'ailleurs interdépendants. Il est essentiel que les aspects économique, social et politique de l'expérience canadienne s'influencent mutuellement et, plus généralement, qu'il y ait influence réciproque entre ces aspects et le contexte international. Il se peut que l'on ne puisse donner une description précise de cette interdépendance. Mais toute tentative pour la comprendre, et pour comprendre en particulier les conséquences qu'elle peut avoir sur les arrangements institutionnels du Canada, apportera un minimum de cohérence intellectuelle aux particularités de notre vie publique.

Il n'est pas facile pour les systèmes politiques de tirer profit des expériences passées. L'État s'apparente plus à une marmite sous pression qu'à un laboratoire scientifique; le temps de réflexion est une denrée politique rare. Le rôle d'une Commission royale consiste donc avant tout à faire œuvre d'éducation. La Commission prend du recul à l'égard du processus politique, elle offre une perspective différente et elle suggère des principes de base qui peuvent nous guider dans les choix politiques de l'avenir.

Une vue globale

Après le maintien de la paix, la priorité mondiale fondamentale devrait être un accroissement général du niveau de bien-être de tous les peuples et nations et l'élimination rapide de la malnutrition et de la famine.

Étant donné les bouleversements inhérents à l'évolution physique, économique et politique du monde, il semble que la possibilité d'amélioration davantage le niveau de bien-être de l'humanité soit généralement compromise. Les

principales limites imposées à la croissance ne sont pas d'ordre physique, mais bien d'ordre politique, social et institutionnel. Les organisations et la volonté politiques internationales n'ont pas progressé au même rythme que l'interdépendance.

L'interdépendance mondiale continuera de croître de sorte que les politiques intérieures des différents pays en seront profondément affectées et, dans certains cas, seront dominées par les forces mondiales et par les politiques des pays les plus importants. Cette interdépendance signifie que les décisions doivent être inspirées par des objectifs à long terme et qu'elles doivent reposer sur le contexte le plus large possible.

En raison du haut degré d'incertitude générale, il est important que les Canadiens comprennent qu'ils occupent une position privilégiée sur la planète et qu'à cause de cela, il incombe au Canada de jouer un rôle de leader dans les domaines critiques où il possède les aptitudes pour le faire.

Depuis quelques années, le Canada jouit d'un statut unique dans le monde à titre de « puissance principale ». Étant très exposé à l'évolution mondiale, il est motivé aussi bien par des considérations humanitaires, que par son intérêt national. Par conséquent, le Canada devrait appuyer vigoureusement la réforme des Nations Unies, de ses organismes spécialisés et des autres institutions multilatérales, et encourager l'établissement de mécanismes internationaux capables de résoudre les problèmes que soulèvera l'émergence d'un monde de plus en plus interdépendant. Le Canada devrait :

- Progresser vers l'objectif d'une aide internationale correspondant à 0,7 pour cent du

PNB en 1990, puis à 1 pour cent du PNB en l'an 2000;

- Encourager la réforme des institutions mondiales afin de mieux répondre aux préoccupations des pays en voie de développement;
- Aider à atténuer la crise de l'endettement international en évitant des mesures protectionnistes, qui aggraveraient les problèmes des pays débiteurs.



Possibilités nouvelles dans un monde sans frontières

Le Canada étant un des rares pays industrialisés à ne pas disposer d'un accès assuré à un marché de 100 millions de personnes ou plus, l'économie canadienne est de plus en plus vulnérable à certains changements extérieurs. Ceux-ci comprennent l'intensification de la compétition mondiale, la rapidité du changement technologique, la division du monde en blocs régionaux de commerce préférentiel et la menace grandissante du protectionnisme à l'étranger, en particulier aux États-Unis, notre principal marché.

En réponse à ces divers facteurs, le Canada devrait encourager une libéralisation plus poussée du commerce international et également entreprendre dès maintenant la négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Ces mesures augmenteront l'efficacité et la compétitivité de l'économie canadienne et renforceront la croissance de la production, des revenus et de l'emploi au Canada.

Un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devrait être conforme aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). On devrait y inclure les éléments suivants :

- Une diminution des barrières commerciales entre les deux pays qui laisse à chacun la possibilité de maintenir des politiques commerciales séparées avec d'autres partenaires économiques;
- Des principes régissant trois catégories générales de barrières :
 - des tarifs devant être réduits à zéro au cours d'une période de dix ans;
 - des mesures de protection pour les situations imprévues devant être confiées à une Commission conjointe Canada-États-Unis sur le commerce;
 - des codes détaillés de conduite pour régler les autres mesures non tarifaires.
- Des mesures de sauvegarde précises pour limiter les débordements sur les politiques qui ne sont pas reliées directement à l'accord;
- La négociation d'exclusions ou d'arrangements spéciaux pour certains produits ou secteurs comme celui des services;
- Un engagement envers une institution intergouvernementale Canada-États-Unis à trois niveaux qui prendrait des décisions à caractère exécutif ou administratif, qui s'occuperait des services techniques et qui prendrait des jugements en matière de plaintes et d'appels.

Pour mener les négociations complexes qu'exigera un tel accord, il faudra peut-être établir un Bureau du négociateur spécial pour le commerce, lequel dépendrait directement au Premier ministre. Au Canada, on procéderait à la mise en oeuvre des dispositions légales finales en adoptant des lois fédérales et provinciales. Aux États-Unis, on procéderait au moyen d'un traité si cela était possible (sinon

au moyen d'une procédure accélérée du Congrès) pour assurer la conformité des lois aussi bien du gouvernement fédéral que des États.

L'ajustement aux nouvelles mesures libre-échangistes canado-américaines serait facilité par :

- Une reconnaissance explicite dans l'arrangement des coûts d'ajustement proportionnellement plus grands que le Canada devrait assumer; ceci pourrait se faire par l'octroi d'une période d'ajustement plus longue;
- Un nouveau programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) au sein duquel on concentrerait les efforts du gouvernement canadien en vue d'aider les travailleurs à s'adapter aux nouvelles possibilités d'emploi;
- Une politique industrielle réorientée pour promouvoir l'efficacité et la compétitivité de l'économie canadienne.



Croissance et emploi

La politique industrielle

Dans le contexte de la réorganisation industrielle entreprise pour renforcer la croissance et le développement économiques, le Canada devrait adopter une stratégie d'orientation globale et miser davantage sur les lois du marché. Le Canada devra repenser ses politiques industrielles s'il veut éviter d'être dépassé par les autres pays industrialisés ou par les pays nouvellement industrialisés.

Bien qu'un plan détaillé de développement industriel ne soit ni pratique ni compatible avec la dynamique d'une économie de marché, le Canada devrait adopter un cadre à l'intérieur duquel on pourrait assurer la complémentarité de diverses politiques économiques sociales et extérieures. L'objectif stratégique devrait être l'accélération de la croissance de la productivité et le renforcement de la position concurrentielle du Canada.

Une nouvelle politique industrielle canadienne devrait comporter les éléments essentiels suivants :

Un engagement en faveur du libre-échange

Comme le mentionne la Partie II, le libre-échange avec les États-Unis permettrait d'améliorer de façon sensible la productivité au Canada.

La promotion d'une croissance économique stable

Nous devons reconnaître que la capacité des gouvernements de stabiliser le fonctionnement de l'économie en recourant aux politiques monétaire et fiscale est limitée. Il nous faut donc :

- insister sur l'établissement d'un contexte macro-économique qui soit stable à long terme;
- poursuivre des politiques telles que le partage des gains afin d'encourager un système plus souple de prix et de salaires.

Le renforcement de la main-d'œuvre, de la technologie et de la gestion

Les principaux facteurs qui interviennent dans le processus de production doivent être renouvelés. À cette fin, les gouvernements devraient :

- encourager l'établissement de réseaux de recherche et développement (R-D) et élargir la définition de la R-D dans la loi de l'impôt;
- encourager l'entrepreneuriat en facilitant l'accès au capital-risque pour les petites entreprises;
- réformer le financement de l'enseignement postsecondaire et mettre en oeuvre le Programme temporaire d'assistance au recyclage.

La réforme fiscale

La Commission est d'avis qu'une réforme fiscale est essentielle si on veut parvenir à une

allocation plus efficace des ressources. Il conviendrait d'examiner la possibilité de :

- passer de l'actuel régime de l'impôt sur le revenu des particuliers à un régime fondé sur la consommation;
- supprimer les distorsions du régime fiscal des sociétés et indexer les avoirs immobiliers pour tenir compte de l'inflation.

La simplification de la réglementation

On doit faire un effort sérieux pour alléger le fardeau de la réglementation. Afin de reconnaître que la compétition est le plus important principe de réglementation, les gouvernements devraient :

- soumettre les organismes de réglementation à l'examen du Parlement;
- recourir davantage aux « clauses de crépuscule ».

La conformité de la compétition et de la politique commerciale et réglementaire

Les efforts de réforme devraient porter surtout sur les facteurs qui freinent l'entrée de nouveaux concurrents. Avec la libéralisation des échanges, la politique de la concurrence devrait se concentrer sur les secteurs qui ne sont pas assujettis à la concurrence internationale. Elle devrait :

- accorder aux chefs d'entreprise une plus grande discrétion pour organiser des fusions et des conglomérats, sous réserve de leur examen par un tribunal quasi judiciaire;
- exiger de tous les groupes et sociétés d'une certaine importance de soumettre des déclarations publiques sur leurs activités afin de permettre une surveillance de la concurrence;

- accroître le rôle du Directeur des enquêtes au titre de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Limiter la croissance de nouvelles sociétés d'État

Même s'il est à la mode de vendre des sociétés d'État, le vrai défi consiste à limiter leur croissance. Les gouvernements devraient donc :

- maintenir ou créer de nouvelles sociétés d'État seulement dans les cas où elles peuvent constituer des instruments efficaces au service des politiques publiques;
- éviter de recourir aux sociétés d'État pour sauver des industries qui autrement disparaîtraient, ou pour établir un contrôle public sur des secteurs qui sinon seraient compétitifs.

L'assouplissement des critères de sélection des investissements étrangers

Une politique plus ouverte donnerait au Canada un meilleur accès à la technologie et aux méthodes avancées de gestion. Ceci comporterait des décisions ayant pour objet de :

- limiter les examens aux seules prises de contrôle et relever le seuil pour les examens à un niveau d'avoir de 50 millions de dollars;
- confier les examens à un tribunal quasi judiciaire;
- assurer que les directeurs canadiens préparent un rapport annuel qui serait relié à un code de conduite des affaires.

Le maintien des infrastructures de transport et de communications

Le gouvernement et le secteur privé devraient :

- accroître les dépenses d'investissement afin d'augmenter la part des dépenses gouvernementales allouées à ces infrastructures, qui a diminué sans cesse au cours de la dernière décennie.

Concentrer les politiques d'ajustement sur les travailleurs

Il faut élaborer un nouveau programme pour aider les travailleurs à s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. Ce programme devrait comporter :

- un programme temporaire d'assistance au recyclage de 4 milliards de dollars pour aider les travailleurs plutôt que les entreprises;
- lorsqu'on le juge approprié, une aide aux entreprises les plus prometteuses.

Le renforcement de l'union économique

Les gouvernements canadiens devraient :

- réduire au minimum les barrières à la libre circulation des personnes, du capital et des biens et services.

La stabilisation

Après avoir examiné comment améliorer la productivité et la position concurrentielle du Canada, grâce à la politique industrielle et commerciale, les auteurs du Rapport se sont tournés vers les questions plus générales traitant du chômage, de l'inflation et de la croissance. Il faudra agir dans trois grands domaines pour réduire le déficit de façon sensible, juguler l'inflation et réduire le chômage de son niveau actuel de 10 pour cent à moins de 5 pour cent. Pour atteindre ces objectifs, il faut :

- une nouvelle combinaison des politiques monétaire et fiscale, une accélération des dépenses d'immobilisation des gouvernements et une politique provisoire des revenus pour stimuler la croissance économique dans l'immédiat, réduire le déficit, prévenir une nouvelle hausse des coûts et des prix, et réduire le chômage jusqu'à concurrence de deux points de pourcentage par année afin de la ramener vers 1988 à l'intérieur de ce que l'on considère aujourd'hui comme étant la fourchette du « plein emploi », soit entre 6,5 et 8 pour cent;
- assurer une plus grande souplesse dans la détermination des salaires et des prix en encourageant le partage des gains entre chefs d'entreprise et travailleurs, tout en prenant l'engagement d'établir une politique provisoire des revenus, si cela s'avère nécessaire, pour juguler l'inflation et pour accroître l'efficacité des politiques monétaire et fiscale dans la gestion de l'économie. Ces mesures sont nécessaires pour éviter que ne sévisse à nouveau la dure récession du début des années 1980;
- apporter une multitude de changements aux politiques canadiennes relatives au développement industriel, aux marchés du travail, à l'ajustement économique, à l'assurance-chômage, au bien-être social, au commerce, à la formation et à l'enseignement post-secondaire afin de réduire le chômage structurel et « frictionnel » de son niveau actuel, qui se situe à l'intérieur d'une fourchette de 6,5 à 8 pour cent, à un niveau de moins de 5 pour cent.

Le programme proposé repose sur les considérations suivantes :

- La capacité du gouvernement de régulariser à court terme le fonctionnement de l'éco-

nomie en recourant à la politique monétaire et fiscale est moins grande que ne l'imaginent actuellement la plupart des Canadiens ou que ne l'ont laissé croire les économistes dans le passé.

- En accroissant la souplesse des prix et des salaires par rapport aux variations de la conjoncture économique, on pourrait sensiblement améliorer la capacité de l'économie de se maintenir près du niveau de croissance de la production et de l'emploi que l'on peut soutenir à long terme sans provoquer des pressions inflationnistes.
- En vertu de la structure actuelle de l'économie, le niveau de chômage le plus bas que l'on peut maintenir de façon quelque peu durable, sans que n'apparaissent des pressions inflationnistes, est d'environ 6,5 à 8 pour cent. On a donné à ce niveau une appellation technique, soit le « taux de chômage à inflation stationnaire » ou TCIS. Tant l'actuel niveau élevé de chômage par rapport au TCIS que le niveau actuel du TCIS lui-même sont inacceptables.

On ne pourra réduire le TCIS à moins de 5 pour cent sans apporter des modifications structurelles à nos politiques économiques et sociales et sans qu'il y ait manifestation d'une volonté politique chez tous les groupes importants au sein de la société, de même que chez les individus.

Les mesures à court terme

À court terme, le gouvernement devrait :

- réduire le déficit national de 10 milliards de dollars en 1990—1991 en réduisant les dépenses et en augmentant les impôts; il y aurait peut-être lieu de réduire partiellement l'indexation des exemptions relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers et

l'indexation de certains paiements de transfert;

- assouplir provisoirement sa politique monétaire;
- accélérer les programmes d'immobilisations fédéral, provinciaux et municipaux;
- mettre en œuvre une politique provisoire des revenus.

Mesures à plus long terme

À plus long terme, le gouvernement devrait :

- orienter les politiques monétaire et fiscale vers une croissance stable et non inflationniste;
- prévoir des mesures fiscales pour encourager les chefs d'entreprise et les travailleurs à adopter un régime de rémunération reposant en partie sur le partage des gains;
- être prêt à adopter de temps à autre une politique provisoire des revenus pour juguler l'inflation si le besoin s'en fait sentir;
- maintenir une politique de taux de change souple.

Mesures à caractère structurel

Le gouvernement devrait :

- apporter d'importantes modifications aux programmes et politiques touchant l'assurance-chômage, l'aide sociale, le marché du travail, la formation des travailleurs et l'enseignement postsecondaire;
- instituer un Programme temporaire d'assistance au recyclage de quelque 4 milliards de dollars;
- une politique industrielle plus sensible aux lois du marché et un accord de libre-échange avec les États-Unis.



Les ressources naturelles et l'environnement

L'évolution récente aussi bien de l'économie canadienne que de l'économie internationale indique que les industries canadiennes fondées sur les ressources sont appelées à jouer un rôle différent dans l'avenir. Dans la mesure où nous, Canadiens, continuerons à considérer l'exploitation des ressources naturelles comme un important moteur de croissance économique, il nous faudra faire preuve d'un sens plus poussé des responsabilités : nous ne pouvons plus considérer les industries des ressources naturelles comme acquises.

La Commission recommande l'établissement d'un Conseil des ministres des ressources pour agir à titre de leader et encourager la coopération fédérale-provinciale. Étant donné le rôle changeant que les ressources sont appelées à jouer dans l'avenir économique du Canada, il est de la plus haute importance d'envisager une analyse qui intègre tous les secteurs des ressources.

Pour ce qui est de chaque secteur pris individuellement, on peut résumer comme suit l'essentiel des recommandations particulières de la Commission :

- pour l'agriculture, un éventail de mesures— allant de l'expansion des marchés étrangers, à un accroissement des efforts de R-D, à une réforme des offices nationaux de gestion de

l'offre et de commercialisation—ayant pour objet d'améliorer l'efficacité d'un secteur qui a de bonnes perspectives d'avenir à long terme;

- pour les ressources forestières, en raison de la mauvaise gestion des années passées, la Commission propose d'importantes modifications des méthodes de fonctionnement du secteur forestier, de même qu'une injection d'investissements publics et privés dans les mesures de reboisement et de protection forestière;
- dans le secteur des pêches, c'est la volonté politique qui a fait défaut; on doit mettre en œuvre des mesures qui permettront de compléter les réformes proposées par les rapports Kirby et Pearse et de repenser les politiques publiques en fonction de l'établissement d'une assise économique viable dans les régions côtières du Canada;
- dans le secteur des minerais, les possibilités sont plus limitées dans certains domaines à cause de l'évolution de la conjoncture mondiale. On doit adopter une approche plus réaliste en matière d'ajustement et un régime d'imposition plus orienté vers les profits;
- dans le domaine de l'énergie, la Commission propose un nouveau cadre reposant sur les principes de l'efficacité, de l'équité et de la prévisibilité, de même qu'une révision du traitement fiscal du secteur du pétrole et du gaz.

Les ressources naturelles et le milieu naturel au Canada ont joué un rôle important dans ce qui nous détermine en tant que Canadiens. Nous avons la responsabilité de transmettre cet héritage aux générations futures sans l'hypothéquer. Par conséquent, nous recommandons :

- un ensemble de mesures d'encouragement, étant donné la difficulté croissante d'assurer la préservation de l'environnement et la nécessité d'intégrer les décisions relatives à celui-ci et au développement économique.

Ces propositions ont pour objet de protéger l'environnement et de renforcer de façon générale le cadre de la réglementation.



Ressources humaines et soutien social

Les Canadiens devront faire face à d'énormes changements économiques au cours des prochaines années. Il est de la plus haute importance que les quelque 100 milliards de dollars que nous dépensons chaque année pour les programmes relatifs à la santé, au développement social et à l'éducation, nous aident à nous adapter à ces changements et servent à soutenir les Canadiens qui en ont besoin. Ce qui devrait caractériser notre démarche dans ces domaines, c'est une volonté d'amélioration et non pas de réduction.

Les propositions de la Commission sont centrées sur deux grands projets : le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR), ainsi qu'une réforme en profondeur de l'actuel régime d'assurance-chômage.

Ces différents changements et projets auraient pour effet de réaménager nos programmes sociaux de manière à offrir un meilleur soutien à ceux qui en ont le plus besoin. Ils supprimeraient les facteurs de dissuasion relatifs au travail que comportent actuellement plusieurs programmes; et ils remplaceraient les encouragements à conserver les emplois mal rémunérés dans les secteurs inefficaces. Nous recommandons un soutien très généreux pour les Canadiens qui devront se déplacer d'une

région à une autre ou se spécialiser dans de nouveaux domaines en raison des changements économiques profonds que nous réserve l'avenir.

Le Régime universel de sécurité du revenu

Le RUSR est un programme de distribution de revenus d'appoint qui remplacerait un certain nombre de mesures de transfert et de mesures fiscales ayant pour objet d'accorder une aide à plusieurs catégories de Canadiens. Il a notamment pour objet d'apporter une aide importante à environ un million de familles qui font partie de la classe des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire des familles qui ont un certain revenu mais qui ne peuvent trouver des emplois suffisamment rémunérateurs pour satisfaire leurs besoins essentiels. Si elles sont mises en œuvre, nos propositions permettraient de réduire sensiblement la pauvreté au pays. Le RUSR permettrait de :

- garantir un paiement annuel de base de 2 750 dollars pour tous les adultes de moins de 65 ans et pour le premier enfant de familles monoparentales et de 750 dollars pour les autres enfants;
- accroître le paiement de base des Canadiens de plus de 65 ans afin d'augmenter les revenus de ceux qui n'ont pas d'autres ressources au moins aux niveaux de soutien qui ont cours actuellement;
- verser des paiements mensuels qui seraient réduits de 20 dollars pour chaque centaine de dollars de revenus provenant d'autres sources;
- garantir à une famille de quatre personnes un paiement annuel de 7 000 dollars si elle ne dispose d'aucun autre revenu et d'un

supplément de 3 500 dollars si elle dispose d'un revenu annuel de 17 500 dollars; aucun paiement ne serait accordé aux familles disposant de revenus supérieurs à 35 000 dollars;

- grâce aux octrois des gouvernements provinciaux, garantir à une famille de deux enfants à très faible revenu un revenu annuel de 13 000 dollars;
- remplacer les allocations familiales, les crédits d'impôts pour enfants, le supplément de revenu garanti, les programmes fédéraux d'habitation, la part fédérale des paiements d'aide sociale, ainsi que les exemptions pour enfants et pour personnes mariées actuellement autorisées par le régime d'impôt sur le revenu; en vertu d'une seconde hypothèse, le RUSR permettrait de remplacer en outre l'exemption personnelle;
- accorder des prestations plus généreuses dans certaines circonstances.

L'amélioration des politiques canadiennes relatives au marché du travail

L'assurance-chômage

Les encouragements créés par l'actuel régime d'assurance-chômage ont été déformés et le coût du régime (11 milliards de dollars en 1984) est excessif par rapport aux autres programmes relatifs au marché du travail. Il faut réaménager le régime afin de :

- réduire le niveau des prestations de un sixième et supprimer la structure régionale des prestations;
- accroître de deux à trois semaines la période de qualification pour chaque semaine de prestations d'assurance-chômage, et mettre en place un système de « cote d'ex-

périence » en vertu duquel les primes d'assurance-chômage seraient reliées au risque de chômage.

Le PTAR

Les mesures pour encourager l'ajustement ne reçoivent pas actuellement assez d'attention et de fonds. Le PTAR proposé par la Commission permettrait de :

- canaliser les 4 milliards de dollars épargnés au titre de l'assurance-chômage vers le PTAR;
- en certaines circonstances, fournir jusqu'à 26 700 dollars aux travailleurs dont les emplois ont disparu de façon permanente;
- instituer des programmes comportant :
 - formation et soutien pour les Canadiens qui se déplacent en vue d'occuper de nouveaux emplois;
 - des bénéfices de pré-retraite;
 - des indemnités pour la perte de valeur des maisons dans les villes à industrie unique en déclin;
 - une aide pour les travailleurs qui souhaitent acheter des usines viables qui sinon sont vouées à la fermeture.

Les changements proposés pour l'assurance-chômage et le PTAR, de même que le RUSR, devraient être réalisés d'ici trois ans. Notre but est de convertir les difficultés de notre actuel régime d'assurance-chômage en une aide positive pour les Canadiens qui veulent s'aider eux-mêmes.

Le programme des subventions pour les salaires versés aux jeunes

La Commission propose l'institution d'un programme pour aider :

- les jeunes de 16 à 18 ans qui entrent sur le marché du travail et les travailleurs plus âgés (surtout les femmes) qui réintègrent le marché du travail après une absence prolongée.

Coopération patronale-ouvrière

La Commission préconise une réduction des éléments qui entraînent des frictions dans les relations patronales-ouvrières. C'est pourquoi, elle recommande :

- un plus large échange d'information entre les partenaires;
- des programmes préventifs de médiation;
- une adaptation des pratiques de la gestion des ressources humaines qui s'inspireraient de ce que l'on retrouve au Japon;
- la mise sur pied de moyens qui permettraient le partage des profits.

Le plan d'assurance sociale-invalidité

La Commission propose l'adoption d'un plan :

- pour traiter des effets à plus long terme des problèmes de santé, ainsi que des autres formes d'invalidité au sein de la population en âge de travailler.

Les programmes d'action positive prévues par la loi

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'assurer que les femmes et les membres issus des communautés ethniques possèdent l'égalité des chances sur le marché du travail. Dans ce cadre, les gouvernements devraient appliquer des programmes d'action positive et prévoir aux contrats avec des travailleurs des clauses qui se conformeraient à la loi, et ce, dans leur juridiction respective tout en s'ap-

puyant sur les Commissions des droits de la personne dont l'autorité serait renforcée.

L'excellence dans la formation et l'éducation

Les Canadiens n'ont pas accordé suffisamment d'attention au défi de l'excellence dans l'enseignement, l'apprentissage et la recherche. Nos institutions d'enseignement doivent faire preuve d'une plus grande souplesse pour affronter les défis que réserve l'avenir. C'est pourquoi la Commission recommande que des négociations fédérales-provinciales soient amorcées immédiatement pour remplacer les arrangements financiers actuels. Un certain nombre d'hypothèses peuvent être envisagées. On devrait étudier sérieusement les possibilités suivantes :

- accorder des paiements fédéraux ou des « bons » d'enseignement directement aux étudiants, en remplacement de l'actuel système d'aide fédérale;
- une dé-réglementation complète par les gouvernements provinciaux de la structure des frais de scolarité au niveau postsecondaire;
- un soutien accru des gouvernements fédéral et provinciaux aux programmes de prêts et de bourses aux étudiants.



Le cadre institutionnel

La Commission a ébauché un ensemble de réformes institutionnelles ayant pour objet de renforcer les fondements de la démocratie responsable au Canada, d'adapter nos institutions à la pratique moderne du fédéralisme, et de rehausser notre capacité de réconcilier les intérêts nationaux et régionaux.

Le renforcement du parlementarisme

Pour donner plus de vigueur au Parlement, le gouvernement canadien devrait :

- étendre le rôle des députés en recourant davantage aux comités d'enquête et, là où cela semble approprié, en assouplissant la discipline de parti;
- donner aux groupes d'intérêt la possibilité d'un meilleur accès au Parlement;
- accroître la surveillance parlementaire des activités gouvernementales en recourant à des comités parlementaires pour l'étude des grands dossiers politiques, y compris le budget national, la politique de réglementation, les sociétés d'État, les relations fédérales-provinciales et la fonction publique;
- établir un comité permanent de la Chambre des communes sur la politique économique qui tiendrait des audiences pré-budgétaires

et qui constituerait pendant toute l'année une sorte de forum national pour débattre des questions économiques;

- assouplir la règle du secret budgétaire;
- tenir régulièrement des consultations sectorielles et des consultations avec chaque industrie prise individuellement.

La réconciliation des intérêts nationaux et régionaux

L'heure est venue de combler les écarts qui nous séparent. À cette fin, le principal moyen que nous proposons est une réforme du Sénat qui accorderait une meilleure représentation à tous les Canadiens au sein des institutions centrales. Cette réforme devrait comporter les caractéristiques suivantes :

- 144 sièges électoraux répartis comme suit : 24 pour chacune des provinces de l'Ontario et du Québec, 6 pour l'Île-du-Prince-Édouard et pour les Territoires du Nord, et 12 pour chacune des autres provinces;
- un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle, avec des circonscriptions de 6 membres;
- un droit de veto temporaire de six mois pouvant être exercé sur tous les projets de loi sauf ceux ayant des implications linguistiques. Ces derniers exigeraient l'appui de la majorité des sénateurs francophones, en plus de celui de la majorité du Sénat.

Le fédéralisme et l'union économique

Les barrières interprovinciales au commerce

Afin de limiter les barrières commerciales interprovinciales, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient :

- formuler un code de conduite économique qui expliciterait les principes de l'union économique et assurerait son renforcement;
- mettre sur pied une commission fédérale-provinciale sur l'union économique pour entendre les doléances du public, analyser les conséquences des barrières et faire rapport publiquement à un Conseil fédéral-provincial des ministres du développement économique.

La péréquation

Pour établir un régime de péréquation plus juste, le gouvernement devrait :

- introduire un plan de réforme qui permettrait le rétablissement d'un système fiscal représentatif s'appliquant aux dix provinces et assujettissant à la péréquation de 20 à 30 pour cent des revenus provenant des ressources naturelles;
- étudier la possibilité d'intégrer à la formule de péréquation les différences de besoins entre les provinces.

Le développement régional

Une réforme en profondeur devra être entreprise pour définir plus clairement les responsabilités propres au gouvernement fédéral et aux provinces. Le gouvernement fédéral devrait :

- limiter l'aide directe au développement régional aux efforts qui visent l'amélioration de la productivité régionale et l'efficacité du marché du travail, et mettre fin aux subventions de localisation et aux programmes spéciaux d'emplois locaux;
- accorder plutôt de nouvelles subventions fédérales au développement économique régional pour des programmes de création

d'emplois mis en œuvre par les provinces qui sont admissibles à la péréquation et qui ont signé un accord de développement économique et régional avec le gouvernement fédéral, ainsi que le code des règles de conduite économique sur les barrières internes au commerce proposé par la Commission.

Les relations fédérales-provinciales

La Commission recommande que les gouvernements canadiens :

- donnent plus d'ampleur au pouvoir de délégation intergouvernementale;
- prévoient une modification à la Constitution autorisant le Parlement et les législatures provinciales à conclure des ententes intergouvernementales qui lieraient leurs successeurs;
- modifient la Constitution pour faciliter la mise en œuvre de traités internationaux touchant les matières de compétence provinciale;
- modifient la Constitution pour débroussailler la répartition des compétences dans les domaines des télécommunications, de la concurrence, des normes relatives aux produits et du camionnage;
- enchâssent le principe des Conférences annuelles des Premiers ministres dans la Constitution;
- rationalisent la coordination fédérale-provinciale au niveau de l'élaboration des politiques par la mise sur pied de trois Conseils des ministres dans les domaines des

finances, du développement économique et des politiques sociales.

Les questions non résolues concernant l'organisation de l'État

Le Québec

Pour donner une reconnaissance constitutionnelle au caractère distinctif de la société québécoise et à la dualité canadienne, la Commission recommande que :

- l'on modifie le préambule de la Constitution de manière à reconnaître le caractère distinctif du Québec et la dualité canadienne;
- l'on permette à toute province de se retirer, moyennant compensation, de tout arrangement relatif au transfert de pouvoirs législatifs des provinces au Parlement;
- l'on accorde aux sénateurs de langue française un droit de veto sur toute modification des institutions qui affecterait le caractère distinctif du Québec;
- l'on encourage le bilinguisme officiel au niveau provincial.

Le Nord

La Commission recommande que le gouvernement fédéral se fixe comme objectif final l'octroi aux territoires du Nord d'une forme quelconque de statut provincial. Les mesures provisoires à cette fin devraient comporter :

- des arrangements financiers reposant sur une formule;
- la poursuite du transfert de responsabilités de type provincial;
- l'établissement, si cela est nécessaire, d'une commission indépendante, ayant pour mandat de recommander des frontières pour la

division interne des Territoires du Nord-Ouest;

- un débat plus large sur le droit des autochtones de se gouverner eux-mêmes.

Les municipalités

On devrait améliorer le statut et la contribution des municipalités en leur accordant :

- une participation plus grande aux questions de développement économique en général;
- des moyens financiers accrus.

* * *

Au moment où la Commission a entrepris ses travaux, elle a été frappée par l'observation suivante contenue dans le mémoire de la Conférence canadienne sur les arts : « On nous offre la possibilité de repenser et de réaménager nos objectifs pour l'avenir, et de nous préparer à entrer dans cet avenir avec l'esprit qui a inspiré la fondation de ce pays ». La Commission a essayé d'insuffler cet esprit d'avant-garde à l'ample programme de changement qui figure dans ce condensé et dans le Rapport complet. Bien que les gouvernements puissent aider à amortir le choc que le changement entraînera inévitablement, chaque Canadien doit être disposé à envisager l'avenir avec souplesse. Chacun d'entre nous doit, en fin de compte, répondre au défi de ce changement.

Le Canada ne manque pas de ressources humaines pour affronter l'avenir. En tant que Canadiens, nous devrions nous réjouir de nos privilèges incomparables, non seulement de vivre dans ce pays, mais de cohabiter

avec de nouveaux compatriotes, et de bénéficier des institutions que nous avons construites. En envisageant le changement comme une possibilité de progrès plutôt que comme une menace, nous pouvons non seulement améliorer notre condition nationale mais aussi faire une importante contribution à l'étranger. Le Canada doit maintenant passer de la dépendance à l'autodétermination. Avec cette confiance profonde qui nous anime, envisageons ensemble l'avenir avec optimisme.