

15-16-17 novembre 1971, Ottawa

Conférence des Premiers ministres du Canada

Deux facteurs principaux nous amènent à consacrer la majeure partie de notre réunion aux questions économiques: d'abord, la situation de l'économie canadienne et le problème de l'emploi; et ensuite, la nouvelle politique américaine et ses répercussions possibles sur notre économie.

Le Québec est heureux de participer aux travaux d'une telle conférence. Il y voit l'occasion d'y exposer ses vues et d'engager avec les autres Premiers ministres un dialogue positif et, nous l'espérons, fructueux.

Les échéances que nous rencontrons aujourd'hui dans le domaine de l'emploi sont particulièrement pressantes.

Notre problème actuel pose cependant d'autres questions qui rejoignent le cœur même de notre régime fédéral, c'est-à-dire l'état des relations fiscales et économiques entre le gouvernement fédéral et celui des provinces.

Les gouvernements provinciaux réclament depuis longtemps en matière économique un fédéralisme qui tienne compte des disparités régionales. Le gouvernement fédéral de son côté fait valoir ses responsabilités générales à l'échelle du pays et de son désir d'entretenir des liens directs avec l'ensemble des citoyens.

Toutefois, les données actuelles illustrent bien la nécessité d'améliorer la coordination de nos initiatives respectives afin de permettre au fédéralisme canadien d'exercer sa fonction de redistribution de la richesse à l'échelle du pays.

Ou bien nous continuons de maintenir dans nos rapports fiscaux et économiques des attitudes traditionnelles, et nous serons alors inévitablement confrontés avec les mêmes situations, ou bien nous décidons vraiment d'harmoniser nos politiques et alors j'ai la conviction que nous pourrions améliorer d'une façon significative les conditions de l'économie canadienne.

La situation économique

La plupart des indicateurs économiques témoignent d'une reprise soutenue au cours des premiers mois de 1971, tant au Québec qu'au Canada. Le taux de croissance de la production, de la demande, de l'épargne et de l'emploi évolue à un rythme plus élevé que pour les mois correspondant de l'an dernier. Au Québec, la création d'emplois pour les neuf premiers mois est de quatre fois supérieure à ce qu'elle était pour la même période l'année précédente. La position relative du Québec au Canada dans le domaine du chômage s'est d'ailleurs améliorée.

Et pourtant, dans l'ensemble du pays le chômage demeure élevé.

C'est à l'analyse économique de cette situation que nous consacrerons nos présents travaux. Non pas que nous ignorons la portée considérable du chômage – celui des jeunes en particulier – sur le climat social et la stabilité politique du pays, mais plus simplement notre problème est avant tout de nature économique et c'est à ce niveau qu'il doit d'abord trouver sa solution.

Le budget québécois et les mesures de redressement fédérales

La croissance relative de la production, de la demande, de l'épargne et de l'emploi nous permet d'espérer que le taux de chômage au Québec, au cours des prochains mois, ne sera pas aussi élevé que certains le pensent, en autant, bien sûr, que la nouvelle politique économique des Etats-Unis ne vienne pas trop bousculer les données de notre problème. Deux raisons principales nous autorisent à le croire: le caractère nettement expansionniste du dernier budget québécois et les récentes mesures de redressement du gouvernement fédéral.

Le programme de dépenses 1971-72 du Québec

La préparation de notre programme de dépenses pour 71-72 a été conçue en fonction d'un double objectif: assurer une participation active des dépenses de l'État à la reprise de l'activité économique par l'accroissement des dépenses d'immobilisations, et limiter le plus possible le taux de croissance des dépenses courantes, sauf pour les programmes ayant une incidence plus immédiate sur le soutien de l'activité économique. C'est donc dire que dès la préparation de son programme de dépenses pour l'année 71-72, le gouvernement du Québec se préoccupait de combattre le chômage et d'activer le rythme de la création d'emplois. Ainsi, le budget des immobilisations connaissait une hausse très importante de 34.6 % au crédit brut.

Dans l'administration de ces dépenses publiques, nous avons vu à ce que la majeure partie d'entre elles s'effectuent au cours des mois d'hiver de façon à maximiser leur impact sur le niveau de l'emploi durant cette période critique.

Mesures annoncées par le gouvernement fédéral

Les nouvelles mesures annoncées par le gouvernement fédéral, le 14 octobre dernier, viennent donc appuyer notre dernière politique budgétaire nettement expansionniste. Le ministre des Finances a fait connaître notre réaction à cette initiative fédérale. Je ne crois pas avoir besoin d'y revenir en détail.

Les programmes de subventions aux municipalités et aux groupes communautaires, l'accélération de prêts par la Société centrale d'hypothèque et de logement, les dépenses que le gouvernement fédéral va consacrer à des travaux d'entretien et d'amélioration de ses équipements, le programme de prêts aux provinces ainsi que les allègements fiscaux

consentis aux particuliers et aux corporations, sont évidemment toutes des mesures susceptibles de favoriser l'emploi au cours de l'hiver prochain.

Nous aurions cependant souhaité que l'annonce en soit faite plus tôt de façon à permettre l'élaboration de programmes davantage axés sur la création d'emplois. De même une plus grande sélectivité et souplesse auraient permis de mieux rejoindre les conditions et caractéristiques des économies régionales.

Coordination des politiques

Le Canada fait face à un taux de chômage élevé. Les gouvernements tentent actuellement de conjuguer leurs efforts pour corriger cette situation.

Dans notre système les politiques gouvernementales ont une portée nécessairement limitée. Les entreprises, les syndicats et les autres agents de la vie économique doivent aussi prendre leurs responsabilités en emboitant le pas dans la poursuite d'objectifs de croissance. L'attitude des gouvernements n'en demeure pas moins déterminante en raison des effets d'entraînements de leurs politiques sur l'ensemble de l'activité économique. La question qui doit surtout nous préoccuper est celle de la qualité et l'efficacité de l'ensemble des instruments dont nous disposons pour assurer une croissance soutenue. L'analyse des performances récentes de l'économie canadienne nous fait vite découvrir la carence des mécanismes traditionnels de coordination.

L'insuffisance du rythme de création d'emplois et la persistance des déséquilibres régionaux en témoignent. Le thème d'une meilleure coordination entre les politiques économiques fédérales et provinciales n'est pas nouveau. La situation est cependant telle qu'il nous faut maintenant passer de la parole aux actes.

La présente conférence est d'ailleurs une première réponse à cet impératif. Dans un système fédéral, la répartition des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement a donné naissance à différentes formules de consultation et de coordination. Aussi, il n'y a à peu près pas de secteurs d'activités ministérielles qui ne trouvent annuellement ses rencontres. Leurs effets positifs nous sont connus. Cependant, la succession de ces réunions de consultation et de coordination de politiques sectorielles. Pour valable qu'elle soit, ne nous permet pas d'avoir une vue d'ensemble de nos rapports économiques, sociaux ou culturels. C'est un premier point.

Au surplus, c'est peut-être du côté des questions économiques et fiscales que nos problèmes sont les plus sérieux.

Une conjoncture particulièrement difficile nous amène à nous réunir aujourd'hui pour situer un problème précis – celui du chômage – dans une perspective plus large. Nous cherchons à savoir comment cette situation a pu se développer, quels moyens aurions-

nous pu prendre pour l'empêcher, que faut-il faire pour la corriger et la prévenir dans l'avenir.

Cette démarche débouche nécessairement sur l'examen de l'ensemble de nos relations économiques et fiscales.

Faudra-t-il encore, une fois cette crise passée, que nous attendions la prochaine pour opérer dans nos attitudes respectives les changements qui s'imposent. Sûrement pas.

Nous devons enfin nous rendre compte que dans un régime fédéral, il doit exister entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'autres types de rapports que des rapports de force. Nous devons négocier certaines questions, c'est évident. Et dans des négociations, la stratégie a sa place. Ce serait cependant une grave erreur que de s'en tenir toujours et sur toutes les questions à ce type de rapports.

Dans les questions économiques et fiscales, surtout, le fédéralisme doit pouvoir déboucher sur l'information réciproque, la confiance, une véritable concertation des efforts et des initiatives.

A la lumière de l'expérience de cette conférence, donnons-nous l'instrument de cette concertation afin de réaliser cette nécessaire coordination de nos politiques économiques et fiscales.

Une conférence économique annuelle des Premiers ministres pourrait être le lieu de ce nouveau type de rapports que je voudrais voir naître entre nous. Cette conférence serait l'instrument privilégié de la coordination et de la planification de nos politiques économiques.

Une telle conférence institutionnalisée et se réunissant sur une base annuelle à période fixe nous permettrait d'échanger des informations, d'analyser à court ou à moyen terme des problèmes particuliers, de discuter de nos objectifs communs. Cette conférence pourrait aussi être l'occasion pour les provinces de prendre connaissance des principes et de certaines modalités de la politique extérieure, commerciale ou monétaire du pays. On sait – et c'est de plus en plus vrai – que ces questions extrêmement importantes comportent des conséquences considérables sur le développement et la croissance économique des diverses régions du pays. Les provinces ne peuvent pas prendre de décisions éclairées dans leur domaine de compétence si elles n'ont pas une juste connaissance des limites et de la portée de ces politiques fédérales. Nous aurions sûrement avantage à en discuter ensemble.

En somme, cette conférence économique annuelle des Premiers ministres nous éviterait d'abord les consultations après coup que nous connaissons trop souvent, elle assurerait surtout sur une base permanente et non pas simplement à l'occasion de situations

particulières, une participation authentique de nos gouvernements respectifs dans la réalisation de nos objectifs de croissance.

Mesures américaines

Les différentes mesures prises par le gouvernement américain, le 15 août dernier, ont entraîné un climat d'incertitude dans la plupart des pays industrialisés. Cette incertitude, nous la ressentons au Canada en raison de l'importance de nos relations économiques avec nos voisins du Sud.

Si l'ensemble des mesures américaines ont simplement pour effet de mener à une réévaluation des monnaies mondiales et d'assurer une reprise de l'activité économique américaine, elles pourraient avoir dans l'ensemble des effets avantageux pour l'économie canadienne. Cependant, si elles devaient se prolonger indûment ou prendre une allure trop protectionniste, alors le Canada pourrait être amené à opérer une révision de ses relations économiques et commerciales avec les Etats-Unis.

Le gouvernement canadien doit maintenir son attitude calme et réaliste.

Et d'autant plus que de toute façon les liens entre l'économie canadienne et américaine sont et demeureront sans doute extrêmement étroits. Déjà, dans divers milieux, on reconnaît de plus en plus les efforts faits par le Canada, et ce avant même l'annonce des mesures américaines, pour réévaluer sa monnaie et ajuster sa politique commerciale. Force nous est de reconnaître cependant que les mesures annoncées trouvent leur justification dans la perspective du redressement de l'économie américaine. Advenant qu'elles réussissent à stimuler la demande interne, freiner l'inflation et rétablir l'équilibre de la balance américaine des paiements, le Canada aura bénéficié de l'opération à plusieurs égards.

Pour l'instant, toutefois, notre problème est évidemment de prévoir et de pallier les inconvénients de la nouvelle politique américaine sur l'économie canadienne et québécoise.

Le projet DISC

Le projet de loi connu sous le nom de DISC [(Domestic International Sales Corporation)] nous inquiète particulièrement. On sait que cette législation – non encore votée – permettrait aux compagnies américaines de constituer aux Etats-Unis des compagnies spécifiquement orientées vers l'exportation et bénéficiant d'exemptions de taxes sur les profits. L'adoption d'une telle législation risque de peser lourdement sur le développement de l'économie canadienne. Pour mettre en valeur les ressources de notre pays, nous avons besoin de l'apport financier et technique que peut nous fournir les investissements américains.

A court terme, le projet DISC peut avoir pour effet de retarder plusieurs projets d'investissements de firmes américaines au Canada et au Québec; ces firmes reporteront leurs décisions jusqu'à ce que le Congrès se prononce sur le projet. Et dans l'éventualité de son adoption, ces firmes pourraient préférer transférer leurs projets d'investissements aux Etats-Unis.

A long terme, il est aisé de comprendre qu'une telle législation augmenterait la capacité concurrentielle des entreprises américaines; elle rendrait plus difficiles les ventes canadiennes dans les pays tiers où les firmes canadiennes et américaines se font concurrence. De plus, les exportations américaines coûteraient moins cher au Canada et feraient une forte concurrence à notre production domestique.

On voit facilement que ce projet DISC exige que le gouvernement canadien se montre extrêmement vigilant et poursuive l'examen des conséquences qu'il pourrait avoir sur notre économie, et particulièrement sur notre pressant besoin de capitaux étrangers. Nous aimerions être informés davantage des travaux en cours sur cette question.

Mesures américaines de redressement

Parmi les mesures de redressement annoncées par le Président Nixon, certaines doivent retenir particulièrement notre attention.

La surtaxe de 10 % sur les investissements industriels durant un an, la rétroactivité au premier janvier 1971 des exemptions fiscales prévues en 1972 et la suppression de la taxe d'accise de 7 % sur les automobiles ne devraient pas trop nous inquiéter puisqu'au total la stimulation de la demande intérieure américaine ne peut que comporter des effets d'entraînements positifs sur notre économie.

De même, les mesures visant à freiner l'inflation aux Etats-Unis peuvent être finalement avantageuses pour nous puisqu'il semble qu'une partie de notre propre inflation est importée des Etats-Unis en raison du haut degré d'interdépendance de nos économies. Enfin, si les mesures visant à rétablir l'équilibre de la balance des paiements américaine avaient finalement pour effet de mener à une réévaluation des monnaies fortes, nous pourrions en bénéficier sur le plan du commerce international, à la condition toutefois que nous réussissions à mieux maîtriser l'accroissement de la productivité des prix et des salaires.

Les points que le gouvernement canadien doit surtout surveiller sont évidemment celui de l'évolution du marché monétaire international du dollar canadien et celui de la surtaxe de 10 % (peut-être 15%) sur les importations qui n'entrent pas en franchise.

Ce dernier point a d'ailleurs fait l'objet d'une décision précise du gouvernement canadien – le programme sélectif d'assistance déjà annoncé. Reste à savoir maintenant quand cette fameuse surtaxe sera enfin levée. Cette question est particulièrement sérieuse pour le

Québec puisqu'une partie très importante de notre production est exportée vers les Etats-Unis et que plus de 40 % de ces exportations sont touchées par la surtaxe, et ce dans des secteurs aussi importants que ceux du cuivre, de l'aluminium, du matériel de transport et de télécommunication, de produits métalliques et de machinerie.

Ce qui complique évidemment, la tâche du gouvernement canadien, c'est qu'une semblable situation surgisse au moment même où nous connaissons un taux de chômage élevé.

Et cela nous ramène à tout mettre en œuvre pour traverser cette conjoncture difficile.

LA STABILISATION ECONOMIQUE REGIONALE

Les instruments de stabilisation économique utilisés traditionnellement par le gouvernement fédéral, du fait qu'ils sont globaux, ont souvent contribué à aggraver la situation économique déjà peu reluisante de certaines régions économiques. Cela s'est produit, notamment; lors de la lutte à l'inflation poursuivie par le gouvernement fédéral à partir de l'automne 1968 jusqu'au début de 1970. Ces expériences nous apparaissent mettre en lumière la nécessité d'avoir des politiques de stabilisation économique régionale beaucoup mieux articulées.

Il y a, bien sûr, les efforts du ministère de l'Expansion économique régionale qui visent à compenser les effets négatifs de certaines politiques globales par des primes à l'investissement et des travaux d'infrastructure. Il faut se rendre compte, cependant, que ces activités sont insuffisantes pour contrebalancer les effets d'une politique monétaire restrictive. Au surplus, les délais inhérents aux travaux d'infrastructure sont tels que leurs effets se font sentir avec beaucoup de retard: il faut négocier les ententes, faire voter le budget en chambre, mettre au point les plans et devis, avant de faire démarrer les travaux.

Ces derniers sont ensuite souvent ralentis ou interrompus par des contrôles et des tracasseries administratives beaucoup trop complexes. Il faudrait donc tenter de simplifier ce mécanisme, en décentralisant l'administration des programmes découlant des orientations générales convenues dans le cadre des ententes.

Mais l'action de ce ministère ne devrait pas être considérée comme un substitut mais un complément aux autres instruments de stabilisation économique régionale. C'est ainsi que, par son budget de dépenses, le gouvernement fédéral a forcément une action régionale qui pourrait être plus appropriée aux tendances économiques des diverses régions. L'on dispose actuellement que de trop peu d'informations sur l'impact régional des dépenses fédérales. J'ai déjà demandé que des informations à ce sujet soient préparées et mises à la disposition des provinces. Je crois qu'il serait important que le gouvernement fédéral nous fasse connaître les résultats des travaux poursuivis jusqu'à maintenant. D'autres instruments économiques fédéraux devraient aussi être utilisés avec un plus grand souci de régionalisation et de sélectivité: l'on pourrait utiliser des crédits fiscaux sur une base sélective, par exemple; certains suggèrent même que des organismes fédéraux,

comme la Société centrale d'hypothèques et de logement ou la Banque d'Expansion industrielle, pourraient accentuer leur action dans les régions qui ont été plus particulièrement touchées par des mesures restrictives globales. Sans doute, s'agit-il là d'hypothèses de travail qui devraient être explorées plus à fonds par le comité permanent sur les questions économiques et fiscales.

Mais il y a un autre instrument de stabilisation économique proposé par le Québec qui devrait, à mon avis, faire l'objet d'une attention immédiate de la part des Premiers ministres: il s'agit d'une véritable caisse d'aide conjoncturelle.

L'on reconnaît qu'une détérioration de la conjoncture dans une région économique donnée a deux effets négatifs principaux pour les gouvernements.

En premier lieu, ces gouvernements doivent faire face à une augmentation moins rapide de leurs revenus et à une hausse automatique de certaines dépenses de soutien du revenu. En second lieu, il en résulte une compression de la marge de manœuvre déjà mince des provinces alors que ces dernières devraient accentuer leurs dépenses d'investissements publics. C'est sur ces deux éléments que se fondait le projet de caisse d'aide conjoncturelle présenté par le Québec. Le gouvernement fédéral a, par ailleurs, reconnu le fondement de ce projet en instituant depuis deux ans un programme spécial de prêts aux provinces.

Tout en reconnaissant l'intérêt de ce programme de prêts, il faut souligner, cependant, certains problèmes majeurs qu'il suscite. D'abord, il a été annoncé beaucoup trop tard aussi bien cette année que l'an dernier, de sorte que l'on n'obtient pas tous les effets anticonjoncturels recherchés pendant la période d'hiver. Les projets d'investissements comportent, par leur nature même, des délais tels que malgré l'a diligence dont on fait preuve, il est difficile de faire démarrer les projets qui auront un effet significatif au moment opportun. Bien plus, le désir d'obtenir les effets recherchés pendant l'hiver force les provinces à mettre en œuvre des projets moins prioritaires, ce qui n'est guère conciliable avec la poursuite d'un objectif d'allocation optimale des fonds publics.

D'autre part, nous constatons que l'attribution des prêts est conditionnée à des formalités administratives qu'une formule de prêts ne justifie certes pas.

Enfin, ce programme fédéral ne répond pas à l'un des objectifs du projet d'aide conjoncturelle soumis par le Québec: rien n'est prévu pour compenser la hausse du déficit qu'entraîne une conjoncture économique défavorable.

Par conséquent, j'insiste fortement pour que le programme annoncé cette année, soit transformé dans l'avenir en fonction des éléments suivants: les sommes engagées annuellement dans la caisse devraient être discutées à l'occasion de la conférence économique annuelle des Premiers ministres, dont j'ai suggéré la création; le programme comporterait une partie de prêts et une partie de subventions selon des modalités à définir; les sommes seraient affectées à des projets jugés prioritaires par les provinces ;

en contrepartie, ces dernières s'assureraient que les sommes ainsi transférées jouent vraiment un rôle anticonjoncturel des critères convenus à cette fin.

LE RENOUVELLEMENT DES ACCORDS FISCAUX

La péréquation

Depuis 1957, le gouvernement fédéral a admis la nécessité d'instaurer un processus de redistribution des revenus à l'échelle des provinces canadiennes. C'est en effet le propre du fédéralisme d'assurer que la croissance économique du pays fasse sentir ses effets dans chaque province. La formule de péréquation constitue l'un de ces mécanismes de redistribution de la richesse nationale, richesse d'ailleurs engendrée par l'ensemble du pays. Elle permet, à chaque province, de fournir à ses citoyens un niveau de service qui soit sensiblement comparable à celui des citoyens des autres provinces sans leur faire supporter un fardeau fiscal trop lourd.

Je voudrais qu'il soit compris clairement, cependant, que la formule de péréquation n'est pas utilisée pour permettre à certaines provinces de réduire le fardeau fiscal de leurs contribuables. D'ailleurs, les études sur l'effort fiscal ont démontré que dans l'ensemble, les provinces qui bénéficiaient le plus de la péréquation s'imposaient un effort fiscal beaucoup plus lourd que celles qui ne recevaient peu ou pas de péréquation.

Lors des dernières réunions des Premiers ministres et des ministres des Finances, le Québec a clairement indiqué son désir de réévaluer la formule de péréquation dans l'optique de la redistribution. En effet, depuis la mise en vigueur de l'actuelle formule, les champs d'opération des provinces se sont agrandis de façon très rapide sous la pression des besoins de leurs citoyens. A cet accroissement des activités et des déboursés des provinces, n'a pas correspondu toutefois une redistribution équivalente des richesses et c'est pourquoi nous sommes convaincus qu'il faut aborder la question de la péréquation dans un contexte plus global.

J'ai déjà suggéré certaines avenues qui ont été explorées dans le cadre de comités techniques.

D'ailleurs, le sous-comité sur la péréquation nous a soumis un certain nombre de recommandations. Il s'agit en général de modifications à la mécanique même de la formule; reclassification des revenus, redéfinition de certaines bases, calendrier différent de paiements. Nous sommes généralement d'accord avec ces modifications. Je crois cependant qu'il ne suffit pas d'améliorer les aspects techniques mais qu'il faut élargir la liste des revenus sujets à la péréquation, de façon à tenir compte de l'ensemble des ressources des provinces.

C'est ainsi que j'avais suggéré de tenir compte, dans la formule de péréquation, du recours aux emprunts par les provinces. Je crois, en effet, que les emprunts constituent une source alternative de financement pour les provinces et ce n'est qu'en considérant toutes les sources possibles de financement que l'on pourrait avoir une juste idée de la répartition à

effectuer. Mais certains problèmes ont été soulevés et il faudra rechercher les solutions par des études supplémentaires.

J'avais également suggéré que la formule de péréquation soit modifiée pour tenir compte des revenus des municipalités et des commissions scolaires. Il faudra, semble-t-il, poursuivre les études pour faire face aux difficultés soulevées par l'intégration de l'impôt foncier des municipalités: il y aurait des difficultés tenant, en particulier, à l'inégalité des besoins dans le domaine des services municipaux. Mais il n'en va pas de même pour les revenus de l'impôt foncier scolaire.

D'une part, le service d'enseignement est déjà normalisé à travers le Canada; d'ailleurs, le partage par le gouvernement fédéral du financement de l'enseignement post-secondaire confirme la standardisation de ce service. Au surplus, la péréquation de cette source de revenus serait une mesure d'équité puisque les provinces participent dans des proportions plus ou moins fortes au financement des commissions scolaires. Or, lorsqu'elles financent la très grande partie de ces dépenses à même les revenus généraux, certaines provinces élargissent déjà la formule de péréquation. Il ne serait que juste que l'ensemble de ces revenus soit traité de la même façon par toutes les provinces.

L'on sait, par ailleurs, que l'absence de normes d'évaluation ne constitue pas un obstacle technique insurmontable puisqu'il est maintenant reconnu qu'en l'absence de telles normes, l'on pourrait recourir à la base du revenu total, utilisée déjà pour certaines sources de revenu, et qui constitue une bonne approximation de la capacité de payer des contribuables.

Le retrait des programmes à frais partagés d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie.

Lors de la conférence fédérale-provinciale de juillet 1960, le gouvernement du Québec avait demandé pour la première fois officiellement, que le gouvernement fédéral mette fin au régime des programmes conjoints en contrepartie d'un élargissement des champs d'imposition sur le revenu. La demande de retrait fut réitérée lors de la conférence fédérale-provinciale de novembre 1963. Peu de temps après, le gouvernement fédéral proposait de confier aux provinces qui le désiraient la responsabilité de certains programmes à frais partagés de nature continue, en contrepartie d'une compensation comprenant trois éléments: des points d'impôts, la péréquation afférente et un paiement financier en espèces, si nécessaire.

Le Québec accepta la proposition et suggéra que la formule d'option s'applique à tous les programmes de nature continue et qu'il y ait une période de transition de deux ans avant qu'il y ait un arrangement définitif. Cette formule d'option entra en vigueur au début de 1965. La période de transition, qui devait durer cinq ans, se poursuit depuis sans qu'on en soit venu à un accord sur les modalités de retrait définitif.

Pourtant, en octobre 1969, le gouvernement du Québec soumettait au gouvernement fédéral une proposition pour un arrangement définitif sur le retrait de certains programmes conjoints. Le gouvernement fédéral, pour sa part, proposait la prolongation des arrangements provisoires pour une période de deux ans allégeant la négociation constitutionnelle, la réforme fiscale et l'étude sur l'évolution des coûts des programmes conjoints.

A la veille de l'échéance d'avril 1972, je tiens à souligner que le gouvernement du Québec veut mettre fin aux arrangements provisoires concernant les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé pour les remplacer par une formule de retrait définitif. Cette formule doit toutefois répondre à deux conditions préalables: elle doit donner lieu à des paiements inconditionnels; c'est donc dire qu'il ne doit plus y avoir de contrôles administratifs; les provinces se prévalant de cette formule doivent avoir une assurance que l'évolution respective des coûts et de la compensation fédérale n'auront pas pour effet d'accroître la part des fonds publics des provinces dans ces programmes au bénéfice des budgets fédéraux.

Je crois que l'on pourrait répondre parfaitement à ces conditions en accordant aux provinces un abattement de points d'impôt sur le revenu suffisant pour couvrir les coûts réels des programmes. Ce mode de compensation fiscale est inconditionnel et augmente annuellement à un rythme suffisant pour compenser la hausse des coûts.

Mais le gouvernement fédéral semble préférer une autre formule. Lors de la réunion des ministres de la Santé, en décembre 1970, le gouvernement fédéral a proposé de remplacer sa contribution actuelle au financement des programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie par une nouvelle formule. Selon cette dernière, les versements du gouvernement fédéral seraient fondés sur les coûts réels de 1970/71 augmentés en fonction de la hausse moyenne sur cinq ans du produit national brut per capita. De plus, le gouvernement fédéral propose d'établir un fonds de \$640 millions ou de \$30 par habitant pour permettre de réorganiser le système de distribution de soins et d'accroître l'efficacité du système.

Je crois que cette formule est intéressante dans la mesure où elle donne lieu à des paiements inconditionnels. Elle répond ainsi à la première condition formulée par le Québec. Il faudra s'assurer, toutefois, que par le biais de ce fonds dit « de priorités », l'on développe une nouvelle forme de programmes conjoints.

Pour répondre à la seconde condition, je crois que la proposition fédérale devrait contenir deux amendements déjà formulés par le ministre des Finances du Québec lors de la conférence des ministres des Finances les 1 et 2 novembre. Ces modifications visent à changer l'année de base (1972/73 au lieu de 1970/71) et à introduire un seuil ou un taux minimal d'augmentation. Sans ces changements l'on risque de voir les provinces

assumer une part de plus en plus grande du coût des programmes de santé, au bénéfice du gouvernement fédéral.

Programme d'aide à l'enseignement post-secondaire

En novembre, le gouvernement fédéral proposait la prolongation pour deux ans des accords actuels devant normalement expirer en mars 1972, à condition que soient négociées des bornes supérieures quant aux taux d'accroissement des coûts et à condition que ces bornes tiennent compte de facteurs spécifiques à chaque province.

En février 1970, le secrétaire d'État déposait deux propositions pour la détermination de taux maxima d'augmentation. L'insatisfaction des provinces fut unanime et se manifesta lors de la réunion des ministres de l'Éducation. Plusieurs ministres, dont celui du Québec, ont notamment fait valoir que l'ancienne formule favorisait les provinces riches et que la nouvelle ne corrigeait pas cette anomalie.

L'on se rappellera que l'aide apportée aux provinces au titre de l'enseignement post-secondaire a toujours été considérée comme une forme de transfert financier et non comme application d'un simple programme conjoint. Or, par suite des contraintes financières, certaines provinces ont commencé plus tôt que d'autres à contrôler et à normaliser les coûts de l'éducation. De ce fait, l'on risque, en appliquant la proposition fédérale actuelle, de pénaliser ces provinces qui ont des coûts inférieurs à la moyenne nationale, compte tenu de leur clientèle scolaire.

Je voudrais, par conséquent, que l'on comprenne que, si les présents accords fiscaux comportent des programmes qui, comme la péréquation, visent à aider les provinces plus pauvres, ils comportent également d'autres programmes ouverts, comme l'enseignement post-secondaire, qui ont joué nettement à l'avantage des provinces plus riches. C'est notamment en vue de corriger ces anomalies que le gouvernement du Québec propose l'élargissement de la formule de péréquation.

LA LEGISLATION FISCALE

Les vues du Québec sur le projet fédéral de législation fiscale sont maintenant bien connues. En effet, elles ont été exposées par mon collègue, monsieur Raymond Garneau, ministre des Finances, lors des conférences fédérales-provinciales tenues à Ottawa les 12 et 13 juillet ainsi que les 1er et 2 novembre 1971. En outre, j'ai moi-même fait des commentaires à la réponse que le Premier ministre adressait à monsieur W.A.C. Sennett, à la suite de la conférence des Premiers ministres provinciaux, tenue à Victoria en août dernier.

Le Québec désire donc ne revenir que sur quelques-unes des questions qui ont déjà fait l'objet de discussions. D'ailleurs, plusieurs points soulevés au cours des récentes conférences ont déjà été solutionnés. C'est ainsi, par exemple, que la garantie des recettes fiscales a été portée de 3 ans à 5 ans et que le gouvernement fédéral a consenti à faire

partager les provinces dans le produit de l'impôt spécial de 15% sur les bénéfices non répartis des entreprises. De même, l'on est en voie de trouver un mode équitable d'imposition des coopératives et des caisses populaires à la suite des amendements qui viennent d'être proposés par monsieur Benson et de son acceptation d'étudier de nouveau la question avec les représentants des provinces.

Ces progrès ne doivent toutefois pas nous faire perdre de vue qu'il reste encore un certain nombre de problèmes à solutionner. Voici les principaux.

La part des provinces

Lors de la dernière conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances, le gouvernement fédéral a accepté de majorer de 0.5 % la part provinciale de l'impôt sur le revenu des particuliers pour la porter de 30 % à 30.5 % de l'impôt fédéral. C'est certainement là la reconnaissance des craintes maintes fois exprimées par les provinces à l'effet qu'il n'y avait pas équivalence entre les recettes de 30 % du nouvel impôt fédéral et celles de 28 % de l'impôt de base actuel. Il s'agit là, bien sûr, d'un pas dans la bonne direction.

Mais nous croyons que la majoration de 0.5 % demeure insuffisante. Elle ne tient pas compte des pertes de recettes fiscales que devront nécessairement subir les provinces à la suite de la réduction qu'elles devront faire de leur impôt successoral. En d'autres termes, l'imposition des gains de capital au moment du décès d'un contribuable amènera les provinces à réduire leur impôt successoral sensiblement, peut-être même à l'abandonner. Ce qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que les provinces partagent avec le gouvernement fédéral l'impôt successoral dans une proportion de 75 %, tandis qu'elles auront à peine 25 % (40 % pour le Québec) des recettes provenant de l'imposition des gains de capital. En conséquence, le gouvernement fédéral devrait tenir compte de ce nouvel élément dans la détermination de la part des provinces de l'impôt sur le revenu des particuliers. C'est une question de simple équité.

Lors de la conférence des 1er et 2 novembre derniers, le ministre fédéral des Finances a semblé dire qu'il ne fallait pas faire de lien entre l'imposition des gains de capital au moment du décès et la réduction éventuelle de l'impôt successoral. Pourtant, c'est justement l'impact de ces deux taxes imposées simultanément qui l'ont amené à supprimer l'impôt fédéral sur les successions. Voici d'ailleurs ce qu'il disait dans son exposé budgétaire du 18 juin 1971.

Le Livre blanc proposait que les actions des sociétés publiques soient réévaluées tous les cinq ans. Cette proposition n'a pas été retenue. Le gouvernement a préféré adopter la recommandation du comité de la Chambre, de plusieurs provinces et de bon nombre de contribuables, proposant l'imposition des gains accumulés à la mort d'un contribuable. Le comité de la Chambre avait aussi recommandé, dans le cas où cette mesure serait adoptée, une réduction sensible des droits successoraux afin que les successions ne se voient pas imputer en même temps deux impôts aussi substantiels. En étudiant la

question, le gouvernement a tenu compte du fait qu'il ne touche que 25 % des recettes de l'impôt sur les successions. Nous avons jugé que toute réduction devrait être suffisante pour compenser la nouvelle taxe sur les gains en capital.

En conséquence, le gouvernement a décidé de supprimer, à compter du 1er janvier 1972, tous les impôts fédéraux sur les successions et les donations.

La compensation pour le retrait de certains programmes à frais partagés. Lors de la dernière conférence des ministres des Finances, monsieur Benson a promis d'étudier de nouveau la question de la compensation pour le retrait par le Québec de certains programmes à frais partagés. Le Québec se réjouit de cette initiative parce qu'il croit que la compensation, selon le nouveau régime d'imposition, devrait être de 24 % et non de 22 % comme il avait été proposé antérieurement.

Le Québec attache une importance capitale à cette question parce qu'il veut continuer de percevoir ses propres impôts plutôt que de recevoir des compensations financières. Accepter une majoration de la compensation financière en retour d'une réduction de la compensation fiscale constituerait un pas en arrière qu'il ne peut accepter.

L'imposition des entreprises minières

Le Québec porte une attention particulière à son développement minier et il a, l'an dernier, participé activement à l'élaboration du nouveau régime fiscal auquel les entreprises minières sont dorénavant soumises. Il existe encore quelques points qui nous causent beaucoup de soucis. Nous demandons d'abord que les dépenses en capital pour la construction de chemins de fer servant en majeure partie au transport du minerai soient admises dans le calcul de l'amortissement accéléré. Cela est particulièrement important pour le Québec, étant donné les sommes considérables que certaines de nos entreprises minières doivent affecter à la construction de chemins de fer pour l'acheminement du minerai des installations minières au port d'embarquement.

En outre, nous formulons de nouveau notre demande pour que les dépenses d'infrastructure soient incluses dans le calcul de l'épuisement gagné. En d'autres termes, les biens mentionnés au paragraphe 4 concernant l'amortissement accéléré, en y ajoutant la construction des chemins de fer, devraient être ajoutés au paragraphe (b) qui traite de l'épuisement gagné.

De même, nous ne comprenons pas pourquoi on veut exclure de l'épuisement gagné, les dépenses d'exploration et de mise en valeur effectuées après le début de la mise en exploitation d'une mine (par. A iii du même projet de règlement). Dans certains cas, celui des mines à ciel ouvert en particulier, il est possible d'effectuer le gros des dépenses d'exploration et de mise en valeur avant le début de l'exploitation proprement dite. Mais, dans la majorité des cas, ces travaux d'exploration et de mise en valeur doivent s'effectuer durant toute la vie de l'exploitation de la mine. Le refus de telles dépenses dans le calcul de

l'épuisement gagné nous paraît injuste et risque de compromettre grandement le prolongement de la vie des mines existantes.

Il est vrai que l'épuisement automatique de 33 1/3 % continuera de s'appliquer jusqu'à la fin de 1976 et que le projet de règlement du 6 juillet dernier pourra être changé d'ici là. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'épuisement commence à se gagner à compter du 7 novembre 1969. Toute restriction injustifiée de même que tout retard à apporter les correctifs qui s'imposent risquent de provoquer des conséquences néfastes sur notre développement minier.

L'imposition des transactions internationales

Dans un désir bien légitime d'éliminer certaines échappatoires fiscales, la réforme propose un ensemble de mesures très complexes qui, malheureusement, risquent de frapper des transactions tout à fait normales. Le Québec est très inquiet de l'effet nocif que pourront avoir ces mesures, en particulier les articles 91 à 95, sur le développement de bon nombre de compagnies canadiennes à caractère multinational; nous en avons plusieurs au Québec.

De même, le Québec s'inquiète des dispositions qui veulent que les dividendes de compagnies étrangères affiliées soient imposables si le pays où elles sont situées n'a pas signé de convention fiscale avec le Canada. Or, plusieurs de nos entreprises multinationales possèdent des filiales dans des pays avec lesquels le Canada ne signera probablement jamais de convention fiscale. Dans les cas où il s'agit de transactions commerciales de bonne foi, l'exemption devrait être consentie.

Il faut bien convenir que toute cette question des aspects internationaux de la fiscalité est fort complexe. C'est pourquoi elle devrait faire l'objet d'une étude conjointe du gouvernement fédéral et des provinces. Il ne faudrait pas risquer de nuire au développement de nos grandes entreprises à caractère multinational au moment où elles sont en proie à de grandes difficultés sur les marchés internationaux.

Le ministre fédéral des Finances s'est dit disposé à discuter de nouveau de ce problème, une fois que le projet de loi sur la réforme fiscale aura été adopté puisque les normes concernant le revenu de filiales étrangères n'entreront en vigueur qu'à compter du premier janvier 1973 et que celles qui portent sur les dividendes ne compteront qu'à partir de 1976. Pourquoi alors adopter hâtivement une législation si on a la certitude de devoir l'amender sitôt après? Ne vaudrait-il pas mieux repenser toute cette partie de l'imposition du revenu international?

La date de la mise en vigueur du nouveau régime

Tous se rendent bien compte que le nouveau régime fiscal est extrêmement complexe. Même les experts en fiscalité commencent à peine à en saisir tout le sens. De même, plusieurs amendements ont dû être apportés récemment au texte original et nul doute que d'autres devront suivre. Enfin, plusieurs règlements portant sur tel ou tel article de loi

n'ont pas encore été édictés ou ne sont qu'à l'état de projets. Bref, de nombreuses améliorations doivent être faites au projet de loi sur la réforme fiscale pour qu'il soit considéré comme acceptable.

Au Québec, ces difficultés sont multipliées du fait qu'il nous faut intégrer le projet de loi sur la réforme fiscale à nos lois qui sont d'inspiration souvent fort différente. Déjà, plusieurs équipes travaillent à l'élaboration des nouveaux textes de loi que le Québec devra adopter. Malgré toute la bonne volonté déployée, je doute fort que le Québec soit en mesure d'harmoniser ses lois fiscales pour que sa nouvelle législation puisse entrer en vigueur le premier janvier 1972. En outre, notre ministère du Revenu doit mettre en place les rouages administratifs nécessaires à l'implantation de nouvelles mesures aussi complexes que l'imposition des gains de capital.

Face à toutes ces difficultés, le Québec renouvelle sa demande pour que l'on retarde d'un an la mise en vigueur du nouveau régime fiscal. Je comprends qu'il tarde au ministre des Finances de voir appliquer la nouvelle loi fiscale, lui qui a consacré tant d'énergies à son élaboration. Mais, il faut bien se rendre à l'évidence qu'il sera difficile pour le gouvernement fédéral, et presque impossible pour celui du Québec, de faire débiter la réforme fiscale au premier janvier 1972.

Notre demande de reporter le début de la réforme fiscale au premier janvier 1973 ne veut aucunement dire que le gouvernement fédéral ou que celui du Québec doivent cesser leurs efforts pour faire adopter le nouveau projet de loi dans un délai raisonnable. Bien au contraire. Ce délai additionnel permettrait aux différents gouvernements impliqués de présenter une meilleure législation et leur donnerait le temps nécessaire pour l'expliquer davantage à la population.

Enfin, la remise d'un an de la réforme fiscale serait loin d'être une catastrophe dans les temps difficiles que nous traversons, surtout à la suite des mesures protectionnistes prises par les Etats-Unis en août dernier. Elle permettrait d'envisager nos problèmes économiques d'une façon plus sereine. En d'autres termes, les Canadiens devront consacrer toutes leurs énergies à s'adapter aux récentes mesures prises par les Etats-Unis. Ils ne sauraient se plaindre de ne pas avoir en même temps à s'habituer à un contexte fiscal totalement nouveau.

Le ministre des Finances a indiqué l'autre jour que cette remise d'un an de la réforme fiscale ferait perdre à bon nombre de contribuables les avantages que leurs procureraient certains aspects de la réforme, l'accroissement des exemptions personnelles par exemple. Il est vrai que la réforme fiscale constitue un tout et qu'il ne serait pas réaliste de mettre en vigueur que les parties favorables au contribuable. Toutefois, le Québec ne voit pas pourquoi certains adoucissements en faveur des contribuables à faibles revenus ne pourraient pas être apportés même avec le régime fiscal actuel.

LES CONSULTATIONS TRIPARTITES

Par suite de la création, au sein du gouvernement fédéral, d'un département d'État aux Affaires urbaines, certains ont suggéré de mettre au point un mécanisme de consultation tripartite entre le gouvernement fédéral d'une part et les gouvernements provinciaux et les corporations municipales d'autre part en vue de favoriser la concertation des activités de puissance publique en milieu urbain.

Cette proposition a le mérite de mettre en lumière le fait que l'envergure des problèmes suscités par la croissance accélérée des villes dépasse souvent le cadre territorial traditionnel des municipalités. Elle soulève cependant des difficultés évidentes de droit constitutionnel.

En effet la fonction dévolue au gouvernement fédéral par l'effet du mécanisme proposé, bien que purement consultative, le conduit nécessairement à intervenir dans l'ordre des rapports entre les corporations municipales et les gouvernements provinciaux dont elles relèvent. Est-il besoin de rappeler à cet égard, que le paragraphe 8 de l'article 92 de la loi constitutionnelle de 1867 attribue expressément aux parlements provinciaux une compétence exclusive en ce qui concerne les institutions municipales? Cette difficulté nous interdit donc, dans l'état actuel du droit, de considérer cette proposition.

D'ailleurs la presque totalité des matières afférentes aux problèmes urbains se situent dans l'aire de compétence exclusive des provinces. Qu'il s'agisse d'habitation, de loisirs, d'équipement de services publics locaux, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, c'est à nous qu'incombe la responsabilité constitutionnelle d'intervenir. Le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine doit être limité à des activités de financement. Il nous appartient dès lors d'assurer la coordination nécessaire de l'activité des organismes publics ayant une juridiction sur le territoire. Cette fonction de coordination nous apparaît d'une grande importance. C'est pourquoi, au Québec, nous avons d'ailleurs décidé de l'institutionnaliser en créant, en mai 1971, un organisme permanent de liaison entre le gouvernement et les institutions municipales: la Conférence provinciale-municipale.

D'autre part la création du département d'État aux Affaires urbaines favorisera certainement une concertation d'activités de financement actuellement éparses au sein de l'administration fédérale. Cela peut contribuer à rationaliser la redistribution des fonds disponibles au palier fédéral de façon à tenir compte de la diversité des besoins des provinces en matière d'aménagement urbain. Mais pour assurer cette rationalisation il est nécessaire de donner aux relations fédérales-provinciales qu'elle implique un certain caractère de permanence.

La Conférence que les ministres des Affaires municipales ont pris l'habitude de tenir annuellement constitue déjà, à cet égard, un bon point de départ. Il suffirait maintenant d'en définir formellement la périodicité, de lui associer, sur les questions de son ressort, le ministre fédéral responsable et de la doter d'un secrétariat permanent analogue à celui du

Conseil des ministres de l'Éducation du Canada. Cette conférence pourrait ainsi devenir le cadre permanent de la consultation fédérale-provinciale sur le financement du développement urbain. Nous aurions alors mis au point l'instrument le plus précieux que nous puissions nous donner en vue de l'indispensable concertation de l'effort financier que requiert la solution des problèmes générés par le milieu urbain.