

24 août 1964, Montréal

Institut des comptables agréés

Vous savez que l'administration publique moderne est une entreprise d'une énorme complexité. Dans notre société actuelle, le gouvernement se voit confier des tâches chaque année plus étendues. Puisqu'il a la responsabilité du bien commun, il ne saurait les refuser. Dans la mesure où les besoins communautaires sont plus marqués, dans la mesure où la collectivité assume des risques qui autrefois reposaient exclusivement sur l'individu, dans la mesure en somme où le gouvernement, l'État comme on le dit fréquemment, doit jouer un rôle actif dans le développement et le progrès de la société, sa dimension physique et financière augmente constamment. Certains mêmes prétendent que cette tendance est irréversible parce que les raisons qui l'ont fait naître continuent d'être aussi présentes que jamais et que rien ne laisse prévoir leur déclin. La participation accrue de l'État dans les affaires économiques et sociales de la communauté n'est donc pas un phénomène passager. Une telle évolution peut, chez certains, soulever des craintes, chez d'autres provoquer des espoirs. Quoi qu'il en soit, ceux qui ont à conduire une gigantesque machine administrative dont les moindres décisions, les moindres succès et aussi les moindres erreurs influencent automatiquement la vie de millions de citoyens.

Cette tendance à la croissance des fonctions administratives du gouvernement se remarque aussi au Québec. Je dirais même qu'elle se remarque surtout ici puisque, jusqu'à tout récemment, on s'efforçait d'entretenir l'idée auprès de notre population que toute initiative gouvernementale était nécessairement infructueuse, coûteuse, pour ne pas dire néfaste. Cette vision des faits est maintenant abandonnée, car les citoyens du Québec ont compris quel levier puissant leur gouvernement pouvait leur fournir pour la réalisation de leurs aspirations. Ils se servent aujourd'hui de leur gouvernement comme d'un instrument de premier choix qui leur appartient en propre et qu'ils ont mis à leur service.

It has sometimes been said that government enterprise is less efficient than private enterprise. Some Quebecers, while recognizing the indispensable character of public intervention, share this opinion, and are even ready to produce figures to back it up. There is every possibility that they may be right in certain particular cases, but they forget, however, that ordinarily, you cannot compare two things of different nature without reaching a false conclusion. As a matter of fact, government activity does not exist for the same reason as private enterprise. The aim of the latter is to make a profit, which is quite normal; the aim of government enterprise, on the other hand, is directed towards serving the population, as a whole or in part. If private enterprise operates at a loss, it is not fulfilling its role; if government enterprise does not render the services that it should, then it is going astray.

There is also another thing that we do not often think about: a modern government aims at reaching a multitude of particular objectives at the same time. Each one of its Departments has its own immediate goals: even if their ultimate aim is the common good, they go about it in very different ways. There are times when these immediate goals might look contradictory.

For instance, economic policy seeks, among other things, stability and growth: stability, so that the economy be subjected as little as possible to fluctuations producing unemployment,

and growth, so that the people's standard of living constantly increase. These two goals may often contradict one another, because growth calls for movement, which is a form of instability, and stability infers a lack of movement. Under these conditions, the problem of governments is to discover the appropriate dosage of economic policy which will prevent a haphazard form of economic progress, or else stagnation. I can assure you that it is easier to talk about such an objective than it is to reach it.

I could give you an endless number of examples similar to the one that I have just drawn from the field of economic policy, and I could show you that even with all the best intentions in the world, the various Departments of government have to put forward policies that are often difficult to fit together. It is obvious that a higher authority can decide which activities should be given priority, but this is where another obstacle arises, one which is also exclusive to governmental enterprise. As a matter of fact, the government must make every effort to satisfy all of the people at the same time a goal which contradicts every order of priorities, as this order has a tendency, at least on the short term, towards giving more attention to some types of projects at the expense of others.

On voit donc que, du fait même qu'il existe et qu'il veut s'acquitter de son devoir, le gouvernement moderne se trouve au départ forcé de choisir entre les décisions qu'il peut prendre. Il sait d'avance, peu importe les alternatives qu'il choisira, qu'elles ne pourront plaire à tous et qu'elles ne feront pas automatiquement disparaître tous les conflits que leur application suscitera tant entre les décisions elles-mêmes et les opinions des citoyens qu'elles viendront déranger dans leurs habitudes ou leur mode de vie. Car, complication additionnelle pour ceux qui ont la charge de l'administration publique, les décisions qu'ils prennent, tout en répondant aux demandes de certains groupes de la société, peuvent fort bien diminuer les privilèges dont jouissaient antérieurement d'autres groupes. Il s'ensuivra, vous l'imaginez bien des contre-propositions, des démarches ou des pressions de ceux qui perdront ainsi des avantages auxquels ils s'étaient habitués. Si, en principe, tout le monde est d'accord pour que l'État consacre son activité à la recherche et au maintien du bien commun, cette sérénité disparaît vite quand on croit que son bien particulier est limité par celui des autres.

Et si encore tous les citoyens avaient la même conception du bien commun! Mais non – et c'est bien humain – celui-ci s'exprime à peu près toujours en termes d'intérêt immédiat. Ainsi, les uns estiment que le gouvernement devrait, avant toute chose, fournir à l'ensemble des citoyens le plus grand degré possible de sécurité matérielle; pour eux, l'État doit s'efforcer de façon prioritaire de faire disparaître tous les risques. D'autres croient que l'autorité publique, là également avant toute autre chose, devrait sauvegarder un climat absolu de concurrence et qu'elle devrait légiférer le moins possible; ces suggestions contradictoires viennent la plupart du temps de personnes ou de groupes qui ont déjà vaincu toutes les concurrences et que craignent que l'action de l'État n'apporte une aide redoutée à des entreprises qui ne peuvent actuellement, faute de moyens, se mesurer à eux. Les personnes et les groupements qui contrôlent présentement les centres de décisions sont d'avis que le bien commun réside dans le maintien du statu quo. Ceux qui sont dans la situation inverse, plaident, toujours en vue du bien commun, pour une réforme majeure de l'équilibre de forces existantes.

Comme vous pouvez facilement le voir, je n'en finirais pas de vous énumérer les notions diverses que l'on peut proposer, d'un milieu à un autre, non pas peut-être du bien commun considéré théoriquement, mais des moyens susceptibles d'en favoriser l'avènement et le maintien. Comme reflet de la communauté qui l'a élu, le gouvernement démocratique doit s'efforcer de mettre de l'avant des politiques qui rencontrent l'assentiment du plus grand nombre.

Because the government cannot always guess the public's wishes on a particular subject, and because it is not in a position to organize a referendum every time it has to make an important decision, it has, in fact, to carry out its responsibilities by itself. However, the decisions to be made are too frequent, too numerous, and their consequences too weighty, for the government to proceed blindly and to improvise. This is why political parties today have adopted the practice of submitting to the people definite plans of action which the population can analyse and on which it can decide at election time. These political programmes then become government policies, and they have this advantage, that in addition to providing the elected party with a concrete guide, they also allow the people, since these programmes have been made public and commented upon, to know all the time the way in which the party is carrying out the tasks it has assumed. Thus, the very extent of modern government activity has indirectly given birth to a more enlightened democracy, thanks to an electorate that is better informed about the real intentions of those who are soliciting its votes.

Si je vous mentionne de façon assez détaillée quelques-unes des caractéristiques de l'administration publique moderne, c'est pour vous montrer combien différente elle est de l'administration privée. Elle se situe dans un cadre complètement différent et doit tenir compte de considérations sociales et politiques qui s'ajoutent aux considérations économiques et, sans être étrangères à l'entreprise privée, ne lui imposent pas du tout les mêmes limitations.

Une question primordiale rapproche cependant les deux types d'organisations: toutes deux doivent disposer des moyens financiers suffisants si elles veulent s'acquitter de leurs obligations et si elles veulent se développer. Comme je parle à des comptables, je ne pense pas avoir besoin de prouver l'importance de cet aspect financier.

Aujourd'hui, le gouvernement du Québec ressemble un peu à une immense entreprise dont les perspectives seraient très brillantes et qui aurait besoin, pour rendre ces perspectives réelles, de capitaux abondants. Ces capitaux, le Québec désire les utiliser à des fins productives: augmenter le niveau d'éducation de sa population, améliorer leur état de santé et de bien-être, mobiliser ses ressources en vue de favoriser une croissance économique accélérée. En outre, puisque le Québec est au pays l'expression politique du Canada français, à notre devoir de croissance économique et sociale s'ajoute un autre devoir: celui de la croissance culturelle qui ne se mesure évidemment pas en termes monétaires mais qui fait fructifier des valeurs humaines auxquelles nous tenons.

Le gouvernement d'une province n'a que deux sources de capitaux: la fiscalité et l'emprunt. Aucune de ces deux sources n'est illimitée, mais une, la fiscalité, peut selon nous, être aménagée autrement qu'elle ne l'est présentement. Pour cette raison, nous avons mis sur

piéd une commission royale d'enquête dont les travaux et les conclusions seront de nature à nous aider grandement. De plus, comme vous le savez, nous avons entrepris de rapatrier au Québec des pouvoirs fiscaux actuellement détenus par le gouvernement fédéral. Les provinces, en effet, ont des besoins prioritaires par rapport à ceux du gouvernement central, phénomène qui commence à être reconnu par l'administration fédérale. Celle-ci, l'an dernier et surtout cette année, a libéré les champs de l'impôt sur le revenu personnel et de l'impôt sur les successions de quelques points, et elle a amélioré le mode de calcul de la péréquation. Le Québec a en outre reçu une compensation fiscale dans le cas des allocations scolaires fédérales qui ne s'appliqueront pas chez nous parce que nous possédons un programme similaire depuis 1961. Nous avons aussi demandé, dans le cas des programmes conjoints dont nous voulons nous retirer, une équivalence fiscale correspondant à la quote-part fédérale de ces programmes. Évidemment, dans la compensation applicable aux allocations scolaires et aux programmes conjoints, le Québec ne réalise aucun gain financier puisqu'il s'agit d'une équivalence fiscale de subventions conditionnelles, mais le degré de son autonomie fiscale s'élargit sensiblement, ce qui nous permet ainsi de réaliser graduellement un autre des objectifs du gouvernement que j'ai l'honneur de diriger.

Ainsi qu'il en a été décidé lors de la conférence fédérale-provinciale de mars-avril 1964, à Québec, un comité fédéral-provincial, dit «comité du régime fiscal», commencera très probablement au cours des prochains mois, un examen détaillé et complet de la fiscalité canadienne. Ce comité sera composé de ministres fédéraux et de ministres provinciaux, assistés de spécialistes. Il examinera, entre autres choses, la répartition des sources de revenus entre les divers secteurs de gouvernement au pays en regard des responsabilités dont ils ont à s'acquitter. Comme je l'ai déjà annoncé, le Québec participera aux travaux de ce comité dont l'importance, dans les circonstances actuelles, sera certainement historique.

I have painted here only a rough picture of Quebec's fiscal aims. I have said merely a few words about the progress made in this field over the last few months, but I would like to point out that even though a great deal still remains to be done, we have, nevertheless, covered a good deal of ground in the recognition of our needs and of our rights. We have every intention of continuing our forward progress and of reaching a state of affairs which, as the result of a serious examination of all the relevant facts, will be far more acceptable than the one that exists at the present time.

J'ajoute, en terminant, que nos objectifs fiscaux sont d'autant plus pressants que notre gouvernement, tout en acceptant les fonctions nouvelles que la population du Québec lui confie, et parce qu'il les accepte, veut améliorer son fonctionnement et son efficacité. Nous ne prétendons pas vouloir en faire une institution parfaite, qui pourrait servir de modèle à toute l'humanité, mais nous ne serons satisfaits que le jour où notre gouvernement pourra, avec célérité et dynamisme, jouer pleinement dans notre milieu le rôle moderne qu'il a commencé à assumer. Pour y réussir, il nous faudra arriver, dans un nouveau type de gouvernement adapté à nos besoins, à cultiver les avantages de l'entreprise publique et à nous inspirer du dynamisme de l'entreprise privée. Un tel but, en lui-même, constitue un défi.

Je ne crois pas cependant qu'il soit plus difficile à relever que plusieurs de ceux qu'a déjà acceptés le Québec d'aujourd'hui!