



Pour plus de commodité, les « conclusions et recommandations » de chacune des parties de ce Rapport ont été réunies ci-après.



Perspective d'ensemble

Conclusions et recommandations

En termes de conjecture, on ne peut raisonnablement être certain que d'une seule chose : des forces puissantes sont à l'œuvre dans le monde, et elles influenceront profondément l'existence de tous les Canadiens. La perspective globale regorge de signes avant-coureurs de dangers et, pour la majorité des êtres humains, l'avenir est incertain.

Dans le monde des affaires, les commissaires ont relevé deux tendances très distinctes qui sont troublantes lorsqu'on les rapproche. Le monde entier est actuellement entré dans un état de plus grande interdépendance économique, sociale et technologique. Nous partageons tous, en tant que citoyens du monde, des problèmes et des possibilités. Cependant, la volonté politique et la machine institutionnelle internationale ne se sont pas ajustées à cette interdépendance croissante. Si cette divergence n'a pas alarmé les commissaires, il importe pourtant qu'on la signale encore et que l'on prenne des mesures pour définir un nouvel équilibre entre altruisme et individualisme, au niveau international.

À la veille d'une époque qui pourrait être fort turbulente, les Canadiens jouissent d'une situation privilégiée qui pourrait les induire à s'imaginer que ces problèmes de notre devenir universel sont encore fort lointains. Nous avons la chance d'avoir un niveau de vie relativement élevé : nous possédons d'abondantes ressources naturelles et humaines. Notre structure et nos institutions politiques ont démontré jusqu'à présent qu'elles constituaient une charpente adéquate aux lois, règlements, politiques et programmes nécessaires pour servir de la meilleure façon notre intérêt national.

Toutefois, comme le faisait très justement remarquer John Donne, il y a plus de trois siècles et demi, nul ne peut vivre en insulaire. Comme les commissaires l'ont déjà signalé, le Canada est plus exposé que la plupart des autres pays aux développements qui s'amorcent dans le monde, à cause du

réseau étendu de liens commerciaux, diplomatiques et d'aide à l'étranger. Les Canadiens sont très vulnérables à toutes répercussions néfastes, à la fois directes et indirectes, mais ils se trouvent également, de bien des façons, en situation privilégiée pour tirer parti des possibilités dès qu'elles se présentent.

De plus, l'envergure et l'importance de la participation du Canada dans les affaires internationales semblent impartir aux Canadiens la responsabilité particulière de jouer pleinement le rôle qui s'offre à eux : à savoir, contribuer à résoudre quelques-uns des problèmes d'ensemble les plus critiques, qui se présenteront dans les années à venir. Cette opinion tient à la croyance profonde des commissaires que les principaux problèmes que le monde affronte ont leurs racines dans les structures, les valeurs et les normes sociales, politiques et institutionnelles. D'une certaine façon, la contribution du Canada s'exprimera au plan matériel, moins aussi par l'enseignement, la formation et le transfert de technologie. On peut également concevoir que nous jouions un rôle encore plus important de catalyseur en amenant les autres nations à œuvrer de concert à la solution des défis et des problèmes universels.

Comme nous l'avons souligné au début de cette section, et ainsi que nous le répétons maintenant, nous ne pouvons avoir pour l'instant qu'une vague perception de l'avenir. Il est évident que nombre de prévisions actuelles sur les développements attendus et leurs conséquences probables, se révéleront erronées dans une certaine mesure. En ce qui nous concerne, cela a peu d'importance. Il est par contre crucial que les Canadiens cherchent soigneusement à identifier les forces essentielles en jeu dans le monde, contrôlent constamment leurs actions et leurs interactions, soient prêts à y répondre lorsque les circonstances l'exigeront, soit seuls, soit avec d'autres nations. Si des développements à venir doivent bien évidemment avoir des effets directs sur notre pays, dans bien des cas, nous aurons davantage de raisons de nous inquiéter des conséquences, indirectes pour nous, des impacts globaux sur d'autres pays.

La Commission souligne qu'il est important de tenir compte de cinq aspects critiques du système global :

- Le degré d'interdépendance continuera à augmenter dans un avenir prévisible, faisant que les politiques de tous les pays en seront marquées, et que parfois elles seront dominées par des forces globales et par les politiques des pays plus importants.
- Si le droit à la survie et la lutte contre la pauvreté sont à la portée de la plupart des pays industrialisés, et certainement du Canada, cela ne s'annonce même pas encore pour la plupart des peuples.
- Les dangers et les défis relevés dans le contexte physique, économique et politique global sont si importants que l'amélioration générale du bien-être de l'ensemble des habitants de la planète est menacée.
- Les entraves les plus importantes à la croissance ne sont pas physiques, mais politiques, sociales et institutionnelles. Le principal défi se trouve donc dans l'ingénuité technologique et institutionnelle.
- L'interdépendance globale exige des décisions fondées sur des objectifs à long terme, et s'inscrivant dans un contexte aussi vaste que possible.

■ Étant donné cette vision de l'environnement global, les commissaires insistent pour que l'on reconnaisse que la priorité globale essentielle, dans le cadre de la coexistence pacifique, est l'amélioration générale du bien-être de toutes les nations et de tous les peuples et l'urgente disparition de la malnutrition et de la faim.

■ Étant donné le fort degré d'incertitude que les commissaires ont noté au niveau global, il est important que les Canadiens comprennent bien la situation privilégiée qui est la leur sur la planète, et les impératifs humanitaires qui s'imposent au Canada d'offrir un leadership dans des domaines critiques pour le reste du monde, puisque notre pays a la capacité de le faire. Les commissaires recommandent que le Canada accorde une forte priorité à la poursuite d'une politique étrangère plus active reposant sur le concept d'un Canada envisagé comme une puissance majeure. En combinant les intérêts humanitaires et pragmatiques, le Canada pourrait :

- Chercher à élargir la compréhension canadienne et mondiale de la signification de l'interdépendance, ainsi que les menaces et les possibilités qui se présentent à la civilisation. Cela suppose notamment d'accorder une plus grande priorité aux questions de l'environnement naturel, et en particulier aux conséquences de l'explosion démographique ininterrompue sur le bien-être général.
- Appuyer fortement la réforme du système multilatéral, représenté par les Nations Unies et ses agences spécialisées, pour aligner la machine « institutionnelle » sur les problèmes concrets et sur les possibilités de l'avenir.
- Poursuivre les initiatives bilatérales et régionales quand elles sont adaptées à la situation et essentiellement tournées vers l'extérieur dans un contexte multilatéral.

■ La Commission a examiné toute l'étendue des implications de l'interdépendance globale afin de s'efforcer d'identifier les domaines dans lesquels les Canadiens devront faire face à des défis et saisir des possibilités au cours du prochain quart de siècle. Les Canadiens doivent tenir compte de cette interdépendance en concevant leurs propres politiques nationales. Les commissaires recommandent en particulier que :

- Dans les décennies à venir, les responsables des politiques du Canada intègrent les considérations environnementales dans les décisions sur le développement économique. Cette politique sera essentielle car, de l'avis de la Commission, il n'y a pas de compromis, en définitive, entre le développement économique, et la réservation et l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durable.
- Les politiques économiques canadiennes soient de plus en plus pensées en termes d'un contexte global. Cela nécessite une

reconnaissance plus complète de modifications structurelles et à longue échéance, en particulier dans les domaines du commerce, de la technologie et du rôle des gouvernements, dans la course à la compétitivité. Il faudrait améliorer les stimulants au travail et à une contribution productive dans un contexte de marché plus souple.

- Les mécanismes et les programmes canadiens d'aide sociale soient conçus de façon plus efficace pour qu'il soit possible de bannir la pauvreté au Canada, et de baser notre économie nationale sur une infrastructure sociale polyvalente, mais sûre.
- Soit conforté le rôle du Parlement comme principal forum de discussion et d'harmonisation des intérêts nationaux et régionaux. □



Les possibilités du Canada dans un monde ouvert

Conclusions et recommandations

Le contexte mondial offre au Canada des défis et des possibilités énormes. Les emplois au Canada sont menacés par une croissance rapide des importations en provenance des pays en voie de développement, par des changements dans les politiques commerciales et par des pressions internes chez nos partenaires commerciaux en faveur de nouvelles formes de protection. À l'inverse, la croissance et le progrès technique à l'étranger nous offrent de nouvelles possibilités d'exportation et l'opportunité d'avoir accès à des marchandises moins chères et de meilleure qualité que celles que nous produisons. Comme les commissaires l'ont signalé au début de ce chapitre, il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et d'ajustement; les possibilités pourraient être infinies. Toutefois, à la lumière de ces développements, les choix que les Canadiens seront appelés à faire sont difficiles.

On a fréquemment rappelé aux commissaires, au cours de cette entreprise, que l'économie interne du Canada est profondément déterminée par sa place dans le système économique global. La dernière Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada avait souligné cette vérité :

L'essence même du Canada tient un peu à ses relations extérieures, et sa structure économique s'explique surtout par son commerce avec l'étranger [...].

Les navires qui se chargent de bois d'œuvre à l'île de Vancouver ou de lingots d'aluminium sur le Saguenay nous rappellent combien notre bien-être est fonction de la prospérité de l'étranger, et même de pays situés en dehors de l'Amérique du Nord¹.

Par conséquent, le développement économique du Canada, ainsi que les politiques économiques de notre gouvernement, sont fortement influencés par des conditions extérieures à nos frontières. De par son économie « ouverte » et

relativement petite, le Canada est particulièrement exposé aux influences externes sur son commerce et sur sa performance économique. Les gouvernements canadiens successifs, désireux de stabiliser et de prévoir certaines de ces forces, ont cherché à inscrire nos relations avec nos partenaires commerciaux dans un cadre plus formel. La poursuite de cet objectif a toujours comporté un problème essentiel : comment concilier les divergences de priorités qui existent entre les objectifs nationaux et les exigences d'un système économique international stable? Pour résoudre les conflits inhérents, il a fallu continuellement négocier et faire des compromis, tant entre nous qu'au niveau international. Les gouvernements ont souvent dû corriger leur tir et exploiter positivement la tension constante qui existait entre les forces du protectionnisme et celles de la libéralisation du commerce.

Depuis près de quarante ans, le Canada a poursuivi une politique essentiellement multilatérale dans ses relations économiques avec l'étranger; nous avons effectivement été l'un des principaux partisans du système multilatéral qui gravite autour de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et du Fonds monétaire international (FMI). Cette politique était la plus efficace pour améliorer et garantir l'accès à nos produits, et pour impartir de l'ordre, de la stabilité et de la prévisibilité dans ce système. Même du côté des importations, nous avons découvert que les négociations multilatérales sont nécessaires lorsque nous ouvrons nos propres marchés, en échange d'un accès aux marchés étrangers. Ceci s'est révélé un précieux outil de politique industrielle et a permis l'adaptation ordonnée de l'économie grâce à la concurrence étrangère.

Dans une grande mesure, la politique commerciale canadienne a été, et continuera à être, le fruit de la conciliation entre l'objectif commercial de nous garantir un accès amélioré dans les marchés étrangers, la nécessité économique de promouvoir l'efficacité et la compétitivité dans l'économie interne, et l'obligation politique de préserver notre souveraineté et notre liberté d'action. Le système du commerce et des paiements internationaux détermine essentiellement la formulation et l'application d'instruments particuliers de politique. Pour les producteurs et investisseurs canadiens, ce système international comporte plusieurs défis. Notre gouvernement peut-il réussir à améliorer les possibilités d'accès pour ceux d'entre les secteurs de la production canadienne qui sont, ou qui peuvent être, concurrentiels dans les marchés mondiaux? Réussira-t-il à préserver l'accès actuel dont disposent les producteurs canadiens? Protégera-t-il les producteurs d'une concurrence étrangère inéquitable ou dommageable? Étant donné que les investissements privés sont nécessaires à la croissance et à la création d'emplois, les producteurs canadiens doivent pouvoir compter sur un accès garanti, et ne pas craindre que des gouvernements étrangers viendront réduire à néant leurs efforts de commercialisation des produits canadiens à l'étranger.

Le système multilatéral de réglementation a pour but de faciliter les décisions en faveur de l'adaptation et de pénaliser les décisions en faveur du protectionnisme, mais il requiert la volonté politique pour fonctionner. Entre 1973 et 1979, les négociations commerciales du *Tokyo Round* ont constitué le cadre d'organisation de cette volonté politique. Les négociateurs ont cherché à

réduire les obstacles au commerce et d'orienter la gestion continue des relations commerciales vers une plus grande liberté dans les échanges. Malheureusement, depuis six ans, nous sommes privés d'un tel cadre.

Une nouvelle série de négociations peut être amorcée dans le cadre du GATT avec, pour objectif, de se concentrer sur l'élaboration d'une nouvelle charte mondiale du commerce afin d'abattre les obstacles qui demeurent sur la voie des échanges mondiaux et de servir de base à l'organisation d'une volonté politique pour résister au protectionnisme. Toutefois, les résultats d'une future négociation du GATT ne sont pas certains, et ils ne sont pas pour demain. Toute nouvelle série de négociations exige une coordination complexe et elle gravite fondamentalement autour des intérêts de trois ou quatre protagonistes : les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), les pays moins développés (PMD) en tant que groupe et, peut-être, le Japon. Le Canada peut apporter une contribution importante, mais nous ne pouvons contrôler ni l'ordre du jour, ni les résultats. Il faut être un négociateur très habile, ne serait-ce que pour « influencer » les résultats. Les Européens se montrent réticents à l'égard de ces négociations. Les États-Unis les souhaitent mais n'ont toujours pas nommé de négociateurs. Les PMD veulent bien y participer, mais ils posent certaines « pré-conditions » problématiques et ne sont pas en accord avec l'ordre du jour. Le Japon est intéressé, mais principalement parce que de nouvelles négociations faciliteraient la gestion de leurs relations commerciales avec les États-Unis et l'Europe.

La croissance économique du Canada dépend, de façon critique, d'un accès garanti aux marchés étrangers. Les États-Unis constituent notre marché le plus important et absorbent actuellement les trois quarts de nos exportations. Un accès plus important, meilleur et plus sûr au marché américain représente pour nous un besoin fondamental, alors que la possibilité d'en être privés est une menace constante. Nous sommes extrêmement vulnérables à toute accentuation du protectionnisme américain. Des négociations bilatérales précoces avec les États-Unis pourraient offrir aux deux pays la chance de négocier une réduction, voire l'élimination des tarifs et autres obstacles aux échanges entre eux, à un rythme et sur une échelle plus plausibles que les résultats éventuels d'une nouvelle négociation multilatérale du GATT. Ces négociations pourraient également servir à s'entendre sur des règles qui s'appliqueraient aux problèmes particuliers et uniques aux deux pays, tout en nous protégeant plus sûrement d'une éventuelle politique protectionniste américaine.

La recherche d'un commerce plus libre entre le Canada et les États-Unis n'est pas en contradiction avec les efforts en vue de renforcer et d'améliorer le cadre multilatéral existant. Les commissaires estiment plutôt qu'il s'agirait d'une démarche complémentaire, exigeant la concentration de nos efforts et de nos faibles ressources sur notre marché le plus important. Nous envisageons les négociations multilatérales dans une optique parallèle. Selon nous, cette approche à deux niveaux est celle qui est la plus susceptible de garantir à l'industrie canadienne un accès suffisant aux marchés étrangers pour qu'elle y investisse et se développe en toute confiance. Par la même occasion, elle

nous permettra d'ouvrir notre marché de façon ordonnée, ce qui garantira que la politique commerciale jouera son rôle qui est d'encourager l'avènement d'une économie plus concurrentielle et plus productive.

Les commissaires pensent que des négociations avec les États-Unis ne constituent en soi ni une panacée ni une menace mais plutôt une solution de prudence qui contribuera à nous enrichir et, par là même, à renforcer la structure de notre pays et à augmenter notre confiance en nous-mêmes. Même si, initialement, ce choix accroissait la dépendance du Canada envers le marché américain, il offrira à notre pays une relation plus sûre et nous rendra ainsi moins vulnérables. En définitive, cette option devrait fortifier et diversifier notre économie en nous permettant de réaliser des objectifs que nous poursuivons depuis longtemps mais qui nous ont toujours échappé, principalement parce que notre propre secteur manufacturier a toujours été trop faible pour que nous puissions les atteindre.

Des négociations visant des échanges plus libres, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, ne peuvent avoir de véritables impacts que si elles s'appuient sur des politiques internes correctes. Notre position en faveur de la libéralisation du commerce est donc fortement tributaire des recommandations que nous énonçons plus loin dans ce Rapport. Celles-ci devraient contribuer à fortifier la compétitivité et la productivité de l'économie nationale. La politique commerciale n'y suffira pas à elle seule.

Les commissaires, comme d'autres qui ont enquêté sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement, considèrent que notre pays devrait prendre davantage de mesures positives pour aider ces pays par la voie du commerce et de l'aide internationale. Nous sommes parvenus à cette conclusion, non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi en fonction des propres intérêts du Canada tels que nous les voyons. Le resserrement des liens avec ces pays, grâce à l'aide et au commerce, portera des dividendes à de futures générations de Canadiens en contribuant à un monde plus stable et en cultivant de futurs partenaires commerciaux.

Nous croyons que les recommandations que nous offrons à présent contribueront à l'édification de notre pays. Elles doivent permettre aux Canadiens de progresser graduellement dans la transition d'une économie productrice de denrées à une économie moderne et pleinement industrialisée, et de vivre en harmonie avec leurs amis et alliés, sans toutefois renoncer à leur propre identité.

Recommandations

- Ayant soigneusement étudié les analyses exposées ci-dessus, les commissaires font les recommandations générales suivantes :
- Les Canadiens ont profité du système multilatéral commercial et financier qui s'est développé surtout au cours des quarante dernières années – et ils y ont contribué. Nous devons continuer à soutenir ce système qui est le point d'appui de notre politique économique avec l'étranger. Cependant, le Canada est suffisamment fort et indépendant pour rechercher des initiatives

bilatérales, y compris de meilleures relations économiques avec les États-Unis, dans le cadre de ses relations multilatérales.

- Dans l'ensemble, la politique canadienne sur les importations doit s'appuyer sur une reconnaissance de ses coûts aux consommateurs et de ce que cela coûterait de différer l'ajustement. Le Canada doit minimiser tout nouveau protectionnisme, graduellement réduire les protections existantes dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales, et accélérer les mesures d'adaptation.
- La promotion des exportations doit être vigoureuse et s'appuyer davantage sur les mécanismes du secteur privé, mais l'octroi de subventions ne doit pas violer les conventions internationales.

Le commerce international

Le commerce international est la source de vie de l'économie canadienne. Il est une composante essentielle de la croissance canadienne en termes d'emploi et de rentrées réelles. Étant donné la mutation dans la nature et les structures du commerce international, les Canadiens doivent à présent faire face à une série d'options dans la formulation de leur politique des échanges. La Commission a conclu qu'il existait trois options majeures, chacune comportant plusieurs variantes. Ainsi, le Canada peut :

- poursuivre sa politique actuelle; s'en tenir au niveau et au type de protection courants, tout en faisant des efforts sélectifs tant pour améliorer l'accès à l'étranger que pour protéger quelque peu l'industrie canadienne, secteur par secteur;
- participer résolument à une nouvelle série de négociations multilatérales sur le commerce, sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et d'affermir les perspectives de notre pays dans les marchés étrangers, d'ouvrir notre propre marché, et de consolider la structure juridique qui régit le commerce international;
- en plus de prendre les devants pour éliminer les obstacles au commerce au niveau multilatéral, entamer des négociations avec le gouvernement des États-Unis dans le but de parvenir à un accord visant une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre nos deux pays.

La Commission écarte tout mouvement d'ensemble, axé sur une plus grande protection ou sur la substitution des importations, en guise de politique globale destinée à mettre les producteurs canadiens à l'abri de l'économie internationale, car cette solution, peut-être la plus réconfortante à brève échéance, déboucherait, à plus long terme, sur de sévères inefficacités dans l'économie nationale, sur des pertes d'emplois et sur une diminution des revenus, et elle contribuerait à l'affaiblissement du système international. Selon nous, une politique de préservation du *statu quo* comporterait le sérieux risque de ramener le Canada à une position plus protectionniste.

- Les commissaires recommandent que les négociations multilatérales sur le commerce dans le cadre du GATT demeurent un thème

central de notre politique des échanges; le Canada doit donc agir rapidement pour définir ses objectifs en vue de la prochaine série de négociations. Le GATT s'est révélé bénéfique pour le Canada, et la participation de notre pays à un nouveau renforcement de ce système international de coopération est une sorte de police d'assurance tous risques pour l'avenir. Dans leur formulation globale, les objectifs du Canada doivent viser :

- une situation plus ordonnée du commerce mondial : à savoir, des relations de commerce international suffisamment stables, prévisibles et transparentes qui inspireront au monde des affaires la confiance nécessaire pour susciter des investissements et créer des emplois;
- un accès plus sûr à nos principaux marchés, surtout au marché américain;
- de meilleures possibilités de transformation de nos ressources naturelles avant exportation, par la réduction des tarifs douaniers étrangers sur nos produits finis;
- l'amélioration de l'accès et des conditions commerciales pour les produits agricoles et ceux de la pêche;
- l'amélioration de la structure des règles internationales pour encourager le rajustement ordonné de l'économie canadienne.

■ Les commissaires recommandent au gouvernement du Canada d'amorcer des négociations avec le gouvernement des États-Unis pour parvenir à une entente sur une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays, parallèlement à une démarche au niveau multilatéral pour éliminer les barrières commerciales. L'entente avec les Américains devra s'inscrire dans les termes de l'article XXIV du GATT et prévoir une réduction des barrières entre les deux pays, sans toutefois restreindre la liberté d'action des parties d'entretenir des politiques commerciales distinctes avec d'autres partenaires. Nous ne recommandons pas d'accord plus organique de type « marché commun » ou « union économique » entraînant une intégration encore plus poussée des deux économies.

- Les commissaires recommandent que le Canada négocie une entente juridique avec les États-Unis qui comporte des sauvegardes efficaces contre les débordements de l'entente, protégeant ainsi des politiques de substance telles que celles qui portent sur la culture et sur la défense, et qui n'ont pas de liens fonctionnels avec le commerce des biens et services. En effet, une politique qui ne crée pas de liens doit être explicitement confirmée pour éviter toutes surprises advenant que le gouvernement du Canada adopte, comme nous le recommandons, une politique plus vigoureuse de soutien à l'expression culturelle de chez nous comme corollaire d'une négociation bilatérale sur le commerce.

- Les commissaires recommandent que cette entente juridique réglemente trois types généraux de barrières qui limitent actuellement le commerce entre les deux pays. Nous recommandons que :
 - les tarifs douaniers tendent vers zéro sur une période éventuelle de dix ans et que des règles d'origine efficaces soient établies.
 - l'on élabore une méthode régissant l'application de mesures de protection contingentes, comme suit :
 - pour ce qui est des mesures régissant le commerce « loyal » (de sauvegarde) et les pratiques commerciales « déloyales » (antidumping ou taxes compensatrices), leur application passerait des tribunaux administratifs nationaux à une nouvelle entité intergouvernementale canado-américaine créée en vertu de l'entente; cette entité serait appelée la « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA);
 - des codes de conduite nationaux fort détaillés seraient nécessaires pour régir le recours à d'autres mesures non tarifaires comme les pratiques discriminatoires d'approvisionnement des gouvernements fédéral et des États, les normes des produits et les critères fédéraux, les règles de classification et les méthodes administratives. Là encore, ces questions seraient soumises à l'examen de la CCCA.
- La Commission estime qu'une entente de libre-échange doit contenir des dispositions explicites qui reflètent les coûts d'ajustement proportionnellement supérieurs qui incomberont aux Canadiens. L'économie canadienne a besoin de plus de temps pour s'ajuster que l'économie américaine. Nous recommandons, par conséquent, une double méthode d'application progressive de coupures tarifaires consistant à permettre une réduction des tarifs douaniers américains, soit plus rapide, soit antérieure à celle des tarifs canadiens. Le gouvernement canadien doit promptement définir des stratégies d'adaptation qui soient compatibles avec la structure de l'aide à l'ajustement proposée dans la Partie V du présent Rapport, à savoir le nouveau Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR). Les programmes gouvernementaux doivent mettre l'accent sur l'aide aux travailleurs pour s'adapter à de nouvelles possibilités d'emploi. En outre, une politique industrielle réorientée, telle qu'énoncée dans la Partie III, encouragera la souplesse et l'orientation vers la croissance requise dans un contexte d'échanges plus libres.
- La Commission recommande au gouvernement du Canada d'encourager le gouvernement des États-Unis à mettre en application l'entente de libre-échange en apportant des amendements à la législation fédérale américaine et même, si nécessaire, aux législations des États afin qu'elles se conforment à l'entente, et que le tout se fasse selon une procédure expéditive

requerrant du Congrès qu'il vote une loi d'application dans les quatre-vingt-dix jours qui suivraient une déclaration officielle du Président indiquant son intention de signer une entente internationale liant les États-Unis. Cependant, nous recommandons également la signature éventuelle d'un traité officiel lorsque les deux gouvernements auront suffisamment fait l'expérience de l'entente.

- La Commission recommande que des négociations se déroulent au Canada visant un consensus fédéral-provincial de nature assez vaste, et que les provinces se préparent à avaliser législativement les dispositions de l'entente, reflétant l'intensité des consultations qui seront nécessaires pour parvenir à un consensus fédéral-provincial. Nous recommandons aussi qu'à plus long terme, les gouvernements canadiens, en prévision de la signature d'un traité officiel, créent une procédure fédérale-provinciale : les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des législatures provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.
- La Commission recommande la constitution d'un organisme intergouvernemental canado-américain à trois niveaux qui sera appelé à prendre des décisions fondamentales à caractère exécutif et administratif, à offrir des services techniques, et à se prononcer dans les cas de plaintes et d'appels découlant de l'entente. Nous recommandons, en outre, l'adoption des mécanismes suivants :
 - un comité de personnalités nationales, de niveau ministériel, chargé de la mise en application des obligations du traité;
 - un organisme de soutien, constitué de fonctionnaires, appelé « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA), pour contrôler les barrières non tarifaires, mais sous réserve d'une révision en appel par le comité ministériel;
 - une tribune permanente d'arbitrage habilitée à imposer ses décisions en dernière instance, pour résoudre les conflits issus d'interprétations divergentes de l'entente; cette tribune serait composée de deux Canadiens, de deux Américains et d'un membre neutre choisi par les autres membres de la tribune.
- Les politiques internationales du commerce et de l'industrie sont inextricablement liées. Au Canada, une autre dimension s'ajoute : celle des répercussions culturelles et sociales. Pour réussir dans une négociation pour des échanges plus libres avec les États-Unis, le gouvernement du Canada devra faire des efforts extraordinaires de gestion. Les commissaires, sans faire de recommandation particulière sur la meilleure manière de paver la voie à ces négociations, désirent manifester leur préoccupation concernant la structure actuelle des ministères fédéraux qui ne leur semblent pas être dotée du degré d'intégra-

tion voulu pour mener à bien une négociation aussi capitale. Il est possible qu'il soit nécessaire de créer un Bureau du négociateur des relations commerciales spéciales dont le titulaire relèverait directement du Premier ministre.

L'aide au développement

■ L'altruisme et l'intérêt national à long terme sont des motifs qui coïncident dans les recommandations de la Commission portant sur les objectifs canadiens relatifs aux rapports du Canada avec les pays en voie de développement. Dans la poursuite de ces objectifs, les Canadiens doivent être conscients que la responsabilité première pour le développement appartient aux pays en question, et que même s'il est vrai que des efforts internationaux plus considérables sont requis, c'est souvent les problèmes épineux de nature intranationale, sociale et institutionnelle qui forment les obstacles fondamentaux au progrès, tout comme dans les pays plus avancés. Les commissaires recommandent :

- Une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada. Le Canada doit se diriger vers la cible établie à Lima de 0,7 pour cent du PNB, non pas d'ici à 1995, mais d'ici à 1990, et viser une cible de 1 pour cent du PNB d'ici à l'an 2000; le gouvernement canadien doit réduire la portion liée de notre aide, et pour faciliter cette réduction, nous devons nous engager davantage dans l'aide multilatérale que dans l'aide bilatérale.
- Que le Canada œuvre au sein d'institutions mondiales pour améliorer la réceptivité de ces organismes aux propositions utiles aux pays en voie de développement; ainsi, le Canada doit systématiquement chercher les moyens de faire participer plus complètement les pays en voie de développement dans de futures négociations du GATT.
- Que le gouvernement canadien soit prêt à envisager des propositions destinées à amenuiser certaines des conséquences les plus néfastes de la crise internationale de l'endettement qui affligent les pays en voie de développement; les Canadiens devraient résister aux pressions du protectionnisme économique qui s'appliqueraient aux exportations de ces pays; une attitude plus constructive et conciliatoire à l'égard des pays en voie de développement et de leurs problèmes aidera certainement ces pays, mais plus encore, elle portera des dividendes, à plus long terme, pour tous les pays. □

Note

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 17 et 18.



Croissance et emploi

Conclusions et recommandations

Les perspectives de croissance et d'emploi au Canada dépendent étroitement des progrès du commerce et de l'utilisation à la fois de nos ressources humaines et de nos ressources naturelles. La politique de développement régional et le caractère fédératif de notre gouvernement exercent également une influence sur nos perspectives de croissance et d'emploi. La Partie III de ce Rapport traite des autres éléments qui exercent aussi une influence sur ces perspectives : le rôle du capital, de la technologie et de la gestion, le choix de la politique industrielle, la gestion de la demande ou l'établissement de la politique monétaire et fiscale, et enfin la souplesse des salaires et des prix en fonction des caprices du cycle des affaires. Bien que traitée séparément, la force des recommandations qui suivent est étroitement liée à leur intégration à l'ensemble des recommandations contenues dans les autres parties du Rapport.

Les gouvernements doivent se préparer à diversifier leur rôle relativement à l'affectation des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles pour répondre aux modifications des pressions externes et internes. En général, toutefois, les gouvernements devraient s'appliquer à faciliter le fonctionnement des mécanismes du marché au sein de notre économie plutôt que de chercher les occasions d'intervenir davantage.

■ Dans la gestion de notre économie, les gouvernements doivent reconnaître les contraintes considérables, internationales et intérieures, qui pèsent sur la politique. Ils ne peuvent trouver de solutions rapides à chaque difficulté économique et devraient plutôt établir une structure, à moyen et long termes, favorisant l'application des solutions proposées.

Bien que la croissance économique soit le moyen par excellence d'accroître le bien-être de tous les membres de la société, les

commissaires ne préconisent pas une croissance maximum à n'importe quel prix. Les exigences qui militent en faveur de la croissance doivent s'équilibrer avec celles qui tendent à une juste répartition des revenus, de la sécurité de l'emploi et de la qualité de l'environnement. □

Rendement récent et perspectives

Le rendement économique du Canada était élevé de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1973; par la suite, l'inflation a commencé à augmenter rapidement, tandis que la croissance de la productivité s'est ralentie. Depuis la récession de 1981-1982, le chômage est devenu l'une de nos plus sérieuses préoccupations. La Commission a étudié quatre projections différentes relatives au rendement économique vraisemblable du Canada en l'absence de modifications majeures de politiques. Ces prévisions indiquent que le taux de croissance du produit national brut (PNB) réel pour les deux prochaines décennies sera étroitement parallèle à celui des États-Unis. La croissance annuelle réelle au Canada devrait atteindre une moyenne de 3 pour cent à la fin des années 1980 et devrait se ramener à environ 2,5 pour cent au cours des années 1990 en tenant compte de la réduction du taux de croissance de la population active. Les perspectives de croissance dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles paraissent faibles, notamment dans ceux des mines et de la foresterie.

■ La plupart des analystes estiment que le chômage se maintiendra à des niveaux relativement élevés au Canada au cours des années 1980. Les taux élevés actuels de chômage sont liés à l'insuffisance de la demande totale réelle par rapport à l'offre globale. Il faut ajouter à cela des problèmes majeurs de structure qui, s'ils ne sont pas résolus, empêcheront à long terme le chômage de passer au-dessous de 6,5 à 8 pour cent de la main-d'œuvre. C'est un niveau inacceptable en regard des normes de la Commission; aussi, la question de la réduction du taux de chômage structurel doit être posée. □

La croissance de l'emploi et celle de la productivité sont essentiellement indépendantes l'une de l'autre. La croissance de la population active est la principale cause de la croissance de l'emploi. La croissance de la productivité accroît à la fois l'offre de produits et la demande réelle dans des proportions à peu près équivalentes. Ainsi, les objectifs de croissance et d'emploi ne s'opposent pas véritablement à long terme. Nous pouvons accroître la productivité sans nuire à la croissance de l'emploi à long terme; quant au chômage technologique, il est peu probable qu'il devienne un problème majeur. Une plus grande productivité et l'évolution technologique sont plutôt les moyens qui conduisent à la croissance, à plus long terme, du revenu réel et du bien-être économique. L'innovation technologique s'est accélérée dans quelques domaines au cours des deux dernières décennies, mais cette accélération est difficile à évaluer. La réduction de la croissance de la productivité depuis 1973 pourrait indiquer une réduction du rythme de

l'innovation technologique. Cependant, l'augmentation récente des dépenses nationales brutes, consacrées à la recherche et au développement (R-D) aux États-Unis et au Canada, accélérera le rythme de l'évolution technique et contribuera à redresser la courbe de croissance de la productivité.

La politique industrielle

La politique industrielle du Canada a varié depuis 1945; l'accent a été mis tantôt sur des objectifs nationaux, tantôt sur la libéralisation du commerce, sur le développement du secteur manufacturier ou sur l'exploitation des ressources naturelles.

La politique industrielle au Canada utilise une grande variété de moyens dont certains sont orientés vers des objectifs commerciaux et d'autres vers la politique économique globale. Ni le gouvernement fédéral ni les provinces n'ont adopté de ligne directrice pour la politique industrielle. Phénomène qui témoigne d'une dépendance totale envers les lois du marché et le secteur privé moteurs de la croissance.

L'étude par les commissaires de la politique industrielle à l'étranger démontre que les politiques qui fonctionnent dans certains pays peuvent parfaitement ne pas fonctionner dans d'autres. En dépit des faibles dépenses du Japon en R-D, ce pays a obtenu du succès en ce qui concerne les industries qui requièrent de fortes connaissances scientifiques. La France et l'Allemagne ont des politiques industrielles très différentes, en dépit du fait qu'elles soient toutes deux membres de la Communauté économique européenne (CEE). La France a des méthodes interventionnistes orientées vers des objectifs très précis, tandis que l'Allemagne est davantage orientée vers les lois du marché. Il ne semble pas y avoir de conjugaison particulière des moyens utilisés en politique industrielle qui assurerait le succès. Les Canadiens ne sont pas d'accord sur le rôle qui revient au gouvernement dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi. Les deux extrêmes, dont l'un préconise l'absence totale d'intervention gouvernementale et l'autre un interventionnisme très poussé en politique industrielle, semblent sous-estimer la complexité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

■ Actuellement, les commissaires sont en faveur d'une politique industrielle davantage orientée vers le marché. Plus particulièrement, nous préconisons de laisser agir les lois du marché et de réduire l'intervention gouvernementale au niveau de la protection des industries en déclin. Nous avons étudié l'éventualité d'une méthode davantage orientée vers des objectifs particuliers — la stratégie de « choisir des gagnants » — mais il est peu probable qu'une telle méthode très interventionniste remporte un plus grand succès global qu'une politique plus empreinte de neutralité.

Pour plusieurs raisons quelques modes d'intervention sont souhaitables; les commissaires ne préconisent donc pas une méthode qui écarterait toute intervention gouvernementale. En outre, bien qu'il ne soit pas évident, ni au Canada ni à l'étranger, qu'une politique industrielle orientée vers des objectifs préalable-

ment déterminés soit efficace, d'autres pays continueront à en faire l'expérience. Le Canada devrait suivre attentivement ces expériences et envisager les moyens appropriés de renforcer les secteurs où il possède un avantage comparatif. À notre avis, cependant, le Canada a eu recours, trop souvent de façon excessive, à des interventions gouvernementales.

La politique industrielle canadienne devrait mettre l'accent sur des programmes de soutien de grande envergure qui œuvrent de concert avec les lois fondamentales du marché. Selon l'ampleur de l'engagement du gouvernement, par exemple, dans le soutien de la R-D, les critères de coûts-bénéfices devraient orienter cette politique industrielle.

La Commission ne préconise pas un plan élaboré de développement industriel; en vérité, un projet détaillé à ce sujet serait improductif. Nous croyons, cependant, qu'en raison de l'importance que nous donnons aux mécanismes du marché, il devrait y avoir une structure clairement établie en matière de politique industrielle. Semblable cadre aiderait le secteur privé à prendre les décisions qui s'imposent et, en même temps, contribuerait à la coordination des politiques et des programmes gouvernementaux au Canada. La fixation de ce cadre devrait refléter les objectifs stratégiques visés par la politique industrielle. Les commissaires croient que la productivité de l'industrie canadienne devrait obtenir la préséance sur toute autre préoccupation et que nous devrions nous concentrer sur l'amélioration de notre position concurrentielle.

D'après les commissaires, la politique industrielle devrait accroître les incitations à l'excellence, à l'efficacité de la répartition des ressources et à l'adaptation aux nouvelles réalités économiques. Une politique de ce genre entraînerait une augmentation du revenu réel, un plein emploi plus marqué et les moyens de travailler à la redistribution du revenu. En vue d'améliorer la productivité des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles du Canada, de même que la position concurrentielle de l'industrie canadienne, la politique industrielle devrait comprendre les objectifs suivants :

- Un cadre de soutien macro-économique qui, tout en contrôlant l'inflation, encouragerait la croissance de la production et de l'emploi à un rythme raisonnable, selon le potentiel économique;
- Un engagement envers la libéralisation des relations commerciales et une libéralisation du flux des investissements. Nous favorisons à la fois une libéralisation multilatérale des relations commerciales et des négociations bilatérales avec les États-Unis en vue du libre-échange;
- Un engagement à renforcer le travail, le capital, la technologie et la gestion au Canada.

Le capital, la technologie et la gestion

Nous traitons dans la Partie V de ce Rapport des recommandations relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle.

- En ce qui a trait au capital, à la technologie et à la gestion, la Commission formule les recommandations suivantes :

La formation de capitaux

- Les comparaisons internationales démontrent que le Canada n'a pas eu à déplorer un sous-investissement sérieux au cours des deux dernières décennies. Toutefois, des analyses économiques récentes indiquent que la fiscalité relative à l'épargne et à l'investissement peut entraîner un capital-actions (qui détermine la prospérité nationale) trop réduit.
- La Commission n'a pas étudié le régime fiscal de façon exhaustive. Il ne nous semble pas moins que le gouvernement devrait envisager les conséquences de ce système sur l'épargne et la formation de capitaux. Il faudrait en pareil cas examiner la suffisance des exemptions fiscales actuelles relatives à l'inflation en ce qui concerne l'épargne et l'investissement. Le gouvernement devrait également se pencher sur l'avantage de modifier la fiscalité actuelle des particuliers en se fondant sur l'assiette des dépenses plutôt que celle des revenus.

La R-D au Canada

L'efficacité des dépenses effectuées en recherche-développement est plus importante que l'établissement des objectifs relatifs à la croissance du PNB.

- En vue d'accroître l'efficacité de la R-D au Canada, les gouvernements devraient envisager les mesures suivantes :
 - faire en sorte que tous les milieux d'affaires puissent recourir aux mesures actuelles d'encouragement au moyen d'un genre quelconque de remboursement d'impôts;
 - élargir la définition de la R-D tout en réduisant le taux de subventions fiscales, même si nous admettons qu'un tel élargissement pourrait provoquer des problèmes administratifs;
 - faire en sorte qu'on consacre les ressources nécessaires à l'obtention de l'information qui porte sur l'évolution technologique à l'étranger et à la diffusion de cette information au sein de l'industrie canadienne;
 - encourager l'excellence en nous appliquant à mettre l'accent sur des projets de recherche et de développement qui ont une valeur à l'échelle internationale, à l'aide de réseaux d'experts qui œuvrent tant au Canada qu'à l'étranger;

- diminuer la protection accordée à l'industrie canadienne et l'inciter à devenir plus concurrentielle à l'échelle internationale.

L'acquisition de technologies

Les nouvelles inventions technologiques se répandent de façon croissante; les pays qui les mettent au point disposent ainsi de peu de temps pour en tirer avantage de façon exclusive. Pour sa part, le Canada profite grandement du fonds commun mondial des nouvelles technologies, en partie grâce aux investissements des multinationales au Canada. Toutefois les nouvelles technologies manufacturières se répandent plus lentement au Canada que dans les autres pays.

- Une solution éventuelle consisterait à libéraliser les relations commerciales et à réduire les barrières tarifaires existantes envers la circulation du capital à participation.
- Grâce à une politique adéquate de l'enseignement, au regroupement et à la communication de l'information, il est possible d'améliorer l'adaptation aux nouvelles technologies au Canada. Les institutions d'enseignement postsecondaire devraient mettre davantage l'accent sur les sciences, l'ingénierie et les affaires. Les universités devraient faire preuve de plus d'esprit d'initiative dans la commercialisation des inventions. Les initiatives du Conseil national de recherches en ce qui concerne le regroupement et la communication de l'information pourraient être un modèle à suivre par les autres organismes. Les courtiers en technologie, les organismes qui accordent des contrats de recherche et les groupes d'experts ont aidé à l'acquisition de nouvelles technologies dans d'autres pays. Les secteurs privé et public au Canada devraient s'efforcer d'être plus actifs en ces domaines.

La gestion et l'esprit d'entreprise

- L'augmentation de la concurrence internationale appelle, de la part du Canada, une gestion qui soit de calibre international. Nous devrions être plus en mesure de soutenir la concurrence internationale, il nous faudrait réorienter les programmes d'aide aux petites entreprises et améliorer les écoles commerciales. Des liens plus étroits entre les affaires et la communauté artistique feraient progresser notre esthétique industrielle.
- L'esprit d'entreprise représente un autre élément-clé de notre progrès économique. Certes, la petite entreprise est un élément vital de l'esprit d'entreprise, mais il convient également de tenir compte des autres éléments. Les gouvernements devraient envisager de modifier leurs règlements de façon à stimuler les

placements en actions à l'aide d'intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises. Ils auraient également avantage à modifier le régime fiscal afin de le rendre plus favorable à la propriété d'actions.

Le cadre politique

Un autre élément nécessaire à l'amélioration de la position économique du Canada consiste à mettre au point un cadre politique qui encouragerait le secteur privé à suivre l'évolution, et à procéder à la répartition efficace des ressources canadiennes en main-d'œuvre, en capital et en ressources naturelles. Les politiques structurelles comprennent la politique fiscale, la politique concurrentielle, la politique générale de réglementation, les investissements étrangers et la politique d'adaptation.

■ Nos recommandations dans chacun de ces domaines sont les suivantes :

Politique fiscale

- Les commissaires n'ont pas entrepris une étude approfondie de la politique fiscale, ils n'en ont pas moins étudié la question de façon globale et considéré certains problèmes particuliers. La politique fiscale exerce une influence fondamentale sur les choix économiques et sociaux.
- Nous recommandons un examen minutieux de l'influence du régime fiscal sur les décisions où l'on distingue le travail et les loisirs d'une part, et la consommation, l'épargne et l'investissement d'autre part. Ceux qui prennent des décisions politiques doivent avoir une conscience plus aiguë du coût de rendement du régime fiscal. De plus, la politique fiscale canadienne doit être consciente de la fluidité inhérente aux mouvements de capitaux.
- D'où les mérites de tabler sur l'évolution récente qui modifierait l'impôt sur le revenu personnel en faveur d'un impôt sur la consommation des particuliers.
- Les gouvernements devraient examiner l'absence de neutralité structurelle de l'impôt sur les sociétés et devraient envisager l'indexation des revenus en capital selon l'inflation. Les autres méthodes de comptabilité qui définissent l'impôt sur les sociétés, tels la méthode des mouvements de capitaux et le caractère remboursable des crédits d'impôts, sont également dignes d'intérêt. De semblables dispositions pourraient remplacer rapidement les pertes provenant de l'exploration et les dépenses de mise en valeur des ressources. Elles pourraient également accélérer les déductions relatives à l'amortissement fiscal des biens (allocations de coûts en capital) dans le secteur manufacturier.

La politique concurrentielle

L'industrie canadienne semble s'être regroupée davantage au niveau des producteurs au cours de la dernière décennie. Toutefois, la dé-réglementation du commerce et sa libéralisation ont réduit les regroupements au niveau des vendeurs. Les fusions et les conglomerats peuvent entraîner des concentrations dommageables du pouvoir économique, mais elles peuvent également améliorer l'efficacité et la concurrence internationale.

- La politique concurrentielle canadienne devrait mieux refléter ces deux aspects de la question. Les commissaires recommandent que le Parlement donne au directeur de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* le pouvoir de faire rapport relativement à tout fait qui contrecarre la concurrence au Canada, y compris la protection du commerce et les clauses de réglementation. Nous recommandons plus loin que les gouvernements fassent preuve d'une plus grande discrétion en ce qui concerne les fusions et les conglomerats; ils devraient appliquer leurs dispositions restrictives aux cas évidents de menace envers la concurrence. Avec la libéralisation accrue des relations commerciales, la principale préoccupation pourrait s'appliquer aux secteurs de l'économie qui ne sont pas tournés vers le commerce international. Les entreprises canadiennes devraient conserver le droit de coopérer en vue de l'exportation, pourvu que le jeu de la concurrence intérieure n'en soit pas affecté, ce qui devrait être établi au préalable par des règlements. À cet égard, toutes les vastes entreprises, publiques et privées, de propriété canadienne ou étrangère, devraient être tenues d'envoyer des rapports annuels au gouvernement.

Le cadre de la réglementation

Les commissaires n'acceptent pas la notion simpliste voulant qu'on s'en tienne à un minimum de règlements. En fait, quelques problèmes actuels, tels ceux qui sont liés à l'environnement, ne peuvent se résoudre qu'avec une augmentation de la réglementation. Dans plusieurs autres domaines, toutefois, une réduction des règlements et une augmentation concomitante de la concurrence accroîtraient substantiellement l'efficacité économique. Là même où les règlements sont nécessaires, on pourrait dans plusieurs cas les simplifier et les adapter davantage aux conditions changeantes auxquelles ils s'appliquent.

- Nous recommandons au gouvernement d'entreprendre l'étude et les réformes du cadre de la réglementation dans sa totalité. Les organismes de réglementation devraient être soumis à un examen plus attentif de la part du Parlement qu'ils ne le sont actuellement. De plus, leurs mandats devraient être plus clairement et plus rigoureusement définis. Là où c'est possible, la réglementation devrait être assujettie à une clause « crépuscule » qui la limiterait au préalable à une période déterminée.

Les sociétés d'État et la privatisation

- La vente de quelques sociétés d'État au secteur privé serait le corollaire logique de la dé-réglementation, puisqu'elle accroîtrait la concurrence. De même, le gouvernement fédéral et les provinces devraient mettre un frein à la tendance à la nationalisation ou aux entreprises mixtes, en particulier dans la mesure où cette tendance est liée aux mesures prises pour le sauvetage des industries. Les deux paliers de gouvernement devraient réévaluer les fonctions de ces sociétés d'État et de ces entreprises mixtes. Si les fonctions ou objectifs d'une société d'État donnée pouvaient être remplies de façon plus efficace par d'autres moyens, l'entreprise en question devrait soit être éliminée progressivement soit être vendue à l'entreprise privée. S'il fallait privatiser une société d'État, les acheteurs étrangers, normalement, ne devraient pas être exclus des soumissions.

Investissements étrangers

Au cours des quinze dernières années, ou à peu près, la propriété canadienne de nos industries s'est accrue substantiellement. Le temps est maintenant venu de réexaminer les mécanismes de contrôle des investissements étrangers au Canada. Le projet de *Loi C-15* nous fournit quelques lignes directrices à ce sujet, mais il faut recourir à de nouvelles initiatives destinées à équilibrer le besoin en fonds internationaux de capital-actions et le besoin de favoriser le sens civique des entreprises.

- Un tribunal quasi judiciaire devrait présider à l'examen des investissements étrangers, de façon à ce que le public puisse obtenir toute l'information voulue et qu'on puisse établir à qui incombe la responsabilité politique. Il serait nécessaire de mettre au point des procédures rapides et pratiques pour maintenir le caractère confidentiel de l'information d'ordre commercial. Les commissaires estiment qu'il ne faut plus examiner les nouveaux investissements étrangers; le tribunal devrait examiner seulement les acquisitions d'entreprises. Le seuil nécessaire à l'examen des investissements étrangers devrait passer de 5 millions de dollars en capitaux bruts à au moins 50 millions de dollars, de manière à concentrer l'attention sur les rachats d'entreprises plus vastes et plus essentielles. Le processus d'examen devrait mettre l'accent sur les conditions technologiques et concurrentielles qui entourent le rachat d'entreprises par l'étranger. Le gouvernement devrait éclaircir les normes relatives à la conduite des entreprises, une fois le rachat effectué, en promulguant un code général de conduite applicable aux principales entreprises au Canada, qu'elles soient de propriété canadienne ou étrangère. Pour faire en sorte que les entreprises suivent les règles édictées par le code de conduite et pour mieux connaître les conséquences qui découlent du contrôle

étranger, le gouvernement devrait adopter une loi qui exige, de la part des principales entreprises ou de tout groupe constitué en société commerciale et ayant des capitaux excédant 50 millions de dollars, de faire un rapport annuel. Les entreprises seraient obligées de révéler tout genre d'information concernant leur respect de ces lignes directrices. Les directeurs de sociétés canadiennes devraient être tenus de remplir un relevé annuel détaillé des initiatives de leurs entreprises, en vue de réaliser les objectifs de rendement de celles-ci conformément aux normes du code de conduite.

Politique d'adaptation

- Dans la mesure du possible, il faudra accorder l'aide à l'adaptation aux travailleurs plutôt qu'aux entreprises. Les commissaires recommandent d'établir à la fois des accords internationaux plus rigoureux et d'accorder des pouvoirs impératifs à un organisme tiers, tel la Commission des tarifs, de façon à décourager les gouvernements de protéger les industries en déclin. Nous recommandons, de même, que les gouvernements puissent moins facilement accorder des subventions particulières aux entreprises; on pourrait y arriver à l'aide de conditions qui lient les bénéficiaires et en exigeant la divulgation du montant des subventions non budgétaires. Si on accorde des subventions aux secteurs en déclin, l'aide devrait être versée aux entreprises les plus viables et non aux plus faibles. La Partie V traite longuement de nos recommandations au sujet des politiques d'adaptation au travail. Les collectivités qui dépendent d'une seule industrie ont besoin d'une aide relative à l'adaptation au travail.

Si l'économie est souple et adaptable, l'adaptation se réalisera probablement plus facilement et donnera lieu à moins de chômage, et en outre, améliorera le niveau réel du revenu. La souplesse des prix et des salaires, ou plus généralement la mise au point d'encouragements fructueux, est un élément primordial pour la réalisation d'une structure économique souple et adaptable.

L'infrastructure des services de soutien

Cette Commission envisage les politiques relatives au transport, aux communications et à l'infrastructure généralement comme des éléments vitaux d'une politique industrielle édictée en vue d'améliorer la croissance industrielle du Canada et l'esprit de concurrence global. Les commissaires sont préoccupés par la réduction de la part des dépenses gouvernementales consacrées à une telle infrastructure.

- Nous encourageons à la fois le public et le secteur privé à considérer les investissements dans les transports et les communi-

cations comme une priorité. Tandis que les commissaires se rendent compte qu'il est à la fois inévitable et souhaitable que l'État joue un rôle accentué en ce domaine, nous concluons néanmoins qu'il est souhaitable d'en arriver à la dé-réglementation et à une approche orientée vers les lois du marché.

Il faudrait encourager le secteur privé, à l'aide du régime fiscal et de programmes gouvernementaux, à adopter les mesures technologiques, et autres, nécessaires à édifier des réseaux de transport et de communications de grande qualité à travers le pays. Le Canada a besoin de meilleurs mécanismes de nature à favoriser des politiques d'investissement régional divergentes et des politiques de réglementation qui aient une portée nationale.

L'intervention gouvernementale

■ Le gouvernement devrait se donner un ensemble de lignes directrices afin de déterminer la nature de ses interventions sur le plan des secteurs industriels ou de chaque industrie. En raison de la difficulté d'évaluer les coûts et avantages de l'intervention gouvernementale, les commissaires recommandent d'utiliser avec modération l'intervention sélective. Quelques cas justifient une attention spéciale; par ailleurs, l'obligation de faire la preuve devrait retomber sur ceux qui préconisent une intervention sur le plan du secteur industriel ou de l'entreprise. Il est essentiel de prévoir une limite précise des fonds consacrés aux mesures interventionnistes. Les seuls cas d'intervention gouvernementale devraient être : lorsqu'il y a une preuve claire de l'échec des lois du marché, ou bien dans les industries où les économies d'échelle sont élevées, ou encore lorsqu'il est difficile pour une industrie de fonctionner convenablement en raison des risques élevés et de la vaste dimension de l'entreprise. Là où ces considérations prédominent, les lignes directrices suivantes devraient s'appliquer :

- il faudrait démontrer clairement que les avantages de l'intervention dépassent ses coûts;
- si le rendement n'est pas l'objectif primordial, il faudrait réaliser celui-ci au moindre coût;
- il doit y avoir consultation suffisante avec les affaires et le travail pour s'assurer que les moyens d'intervention choisis sont appropriés;
- il ne faut pas compromettre les obligations internationales, contractées par le Canada.

L'union économique

■ L'engagement à renforcer une union économique est indispensable à une économie canadienne prospère. Il faudrait minimiser les barrières à l'encontre de la libre circulation du travail, des moyens

de production et des services, et harmoniser l'intégration des politiques. □

Stabilisation et emploi élevé

Pour des raisons institutionnelles et structurelles, le taux de chômage compatible avec une inflation stable au Canada est de l'ordre de 6,5 à 8 pour cent. Les politiques monétaires et fiscales expansionnistes ne peuvent à long terme encourager des taux de chômage moins élevés que celui-ci. Pour réduire de façon permanente un chômage structurel de cette sorte, il faudrait en arriver à des modifications structurelles, telles le libre-échange, la réglementation du marché du travail et l'adoption de nouveaux mécanismes aptes à présider aux relations ouvrières-patronales.

Le taux actuel de chômage (environ 11 pour cent) est passablement supérieur au taux compatible avec une inflation stable. Ce taux inacceptable est le résultat d'une insuffisance de la demande totale en regard de l'offre totale. Les obstacles à la réduction du chômage, même de 3 à 4,5 points de pourcentage, se trouvent au niveau du déficit fédéral élevé, des hauts taux d'intérêt actuels et du rôle extraordinairement complexe que jouent les exigences des citoyens. Les limitations des prévisions et les retards qui interviennent dans les résultats de l'action politique vont à l'encontre de la modération à court terme des fluctuations économiques à travers le pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement fédéral devrait recourir aux politiques de stabilisation pour obtenir une croissance non inflationniste de la demande à moyen terme, tout en maintenant les stabilisateurs fiscaux automatiques. Même si les économistes divergent d'opinion, en ce qui concerne la vigueur des éléments autorégulateurs au sein de l'économie, ce sont là les éléments qui orienteront le chômage vers son niveau naturel ou vers le plein emploi. Les commissaires estiment que des stimulants discrétionnaires ou limités sont avantageux dans les périodes de grandes divergences de la demande, lorsque la croissance est engagée dans une voie non inflationniste.

L'interdépendance globale, particulièrement lorsqu'il s'agit du marché des capitaux, limite le degré dans lequel une politique peut agir isolément dans une économie ouverte comme l'est celle du Canada à l'endroit des influences étrangères. En raison de notre cours du change souple, nous pouvons à long terme choisir le taux d'inflation qui nous convient; à partir de là, nous pouvons établir une politique macro-économique conçue au Canada. Mais l'influence que nous sommes en mesure d'exercer sur la demande réelle au sein de notre économie est plutôt à court terme et d'envergure limitée.

■ Pour que les autorités canadiennes maintiennent notre indépendance en politique intérieure, la Commission recommande un cours du change souple. Nous ne recommandons pas un contrôle des changes ou une taxe d'égalisation des intérêts destinée à contrôler les sorties de capitaux.

Les commissaires partagent la grande préoccupation qui prévaut au sujet de l'envergure du déficit canadien. Nous admettons que si le gouvernement ne

réduit pas l'actuel déficit structurel, il devra augmenter les taxes et les impôts ne serait-ce que pour payer les frais d'intérêt; sa marge de manœuvre en serait alors d'autant réduite.

■ Les commissaires recommandent une stratégie de réduction graduelle du déficit, en raison de la perspective du lent redressement de l'économie. Pour stabiliser ou pour réduire la dette en regard du PNB, le gouvernement devra réduire le déficit à 1,5 pour cent du PNB, ce qui équivaldrait à 10 milliards de dollars d'ici 1990-1991. La pratique qui consiste à concevoir un projet fiscal à moyen terme, qui a été introduite dans le budget de décembre 1979 et qui s'est poursuivie depuis, s'avère utile. Nous sommes en faveur d'une conjugaison des augmentations de taxes et d'impôts et d'assez vastes réductions des dépenses destinées à réduire le déficit. Les moyens précis à mettre en œuvre pour obtenir cette réduction relèvent d'une politique gouvernementale à court terme. Toutefois, les commissaires prennent un moyen en considération; il consisterait à établir le facteur d'indexation pour l'impôt sur le revenu personnel et pour les programmes de transfert d'impôt, exemptant éventuellement les prestataires du supplément de revenu garanti, à un point de pourcentage x sous le taux d'inflation. Il faudrait d'autre part maintenir le coût des facteurs pour tous les autres programmes de dépenses – à l'exception de l'aide à l'étranger et de la défense nationale – à un point de pourcentage x sous le taux d'inflation. Établir ces facteurs d'indexation annuelle à trois points de pourcentage sous l'inflation pour une période de trois ans entraînerait une réduction du déficit d'environ 1,5 pour cent du PNB, ce qui réduirait le déficit et du fait même le rapport du déficit au PNB de 6 à 7 pour cent pour la fin des années 1980.

■ Dans les circonstances actuelles de chômage élevé, un changement de direction vers une position fiscale moins expansionniste, de façon à réduire le déficit, devrait être plus qu'équilibré par une orientation temporaire vers une position monétaire moins restrictive. Une augmentation modérée dans la croissance prévue de la demande, qui pourrait réduire le chômage de façon importante et augmenter les investissements, devrait également être compatible avec une nouvelle réduction de l'inflation.

Les commissaires admettent que l'adhésion à des lignes directrices de croissance économique régulière peut contribuer à maintenir un climat non inflationniste stable; cependant, les modifications intervenues dans la demande d'argent au cours des quelques dernières années ont rendu cette méthode difficile à appliquer. En outre, une telle méthode est susceptible de réduire l'aptitude du gouvernement à adapter sa conjugaison des politiques monétaire et fiscale de façon à équilibrer la consommation et les investissements, et, par ailleurs équilibrer les secteurs de l'économie qui subissent fortement l'influence des cours du change et les secteurs qui ne la subissent pas.

■ Comme solution de compromis, le gouvernement pourrait lier la gestion de la demande et les objectifs politiques à la croissance du PNB. Cette politique nécessiterait une volonté d'ajuster les objectifs monétaires à ceux de la croissance, dans le cas de modifications importantes de l'offre de monnaie, au PNB nominal et à la politique monétaire et fiscale dans l'éventualité de l'éloignement sévère et prolongé du PNB nominal d'une croissance soutenue. Les commissaires recommandent que l'établissement conjoint d'une politique monétaire et fiscale soit compatible avec une croissance non inflationniste de la demande nominale.

Les commissaires ont également envisagé des adaptations éventuelles destinées à réduire les distorsions et les dommages qu'impose l'inflation continue. Nous partageons ce qui semble être une préférence générale, qui s'est fait sentir au cours des quelques dernières années, à mettre l'accent sur une inflation peu élevée et stable plutôt que des rajustements structurels qui faciliteraient l'acceptation de l'inflation.

■ Malgré les conclusions qui précèdent, les commissaires pensent qu'on devrait envisager sérieusement l'indexation des revenus financiers, des systèmes de comptabilité et des systèmes fiscaux. Rajuster le système fiscal de manière à tenir compte de l'inflation améliorerait sa neutralité en général et réduirait les encouragements à dépendre du financement de la dette en particulier.

Selon le point de vue des commissaires, le contrôle permanent des salaires et des prix, ou même une politique permanente de l'impôt sur le revenu, se révélerait probablement inacceptable pour les Canadiens et serait incompatible avec notre méthode générale qui consiste à mettre de l'avant une économie souple, adaptable et orientée vers la croissance.

■ Nous recommandons toutefois l'utilisation temporaire de contrôles ou de politiques d'encouragement des revenus s'il faut de nouveau réduire l'inflation au pays. De plus, l'utilisation de contrôles temporaires pourrait entraîner une réduction plus rapide du chômage que ce qu'on entrevoit actuellement. De tels contrôles temporaires devraient être sujets à négociation avec le monde des affaires et les groupes du monde du travail.

Les commissaires estiment qu'une politique volontaire du revenu, qui impliquerait un engagement à suivre des lignes directrices communes en ce qui concerne les augmentations de salaires, ainsi que les prix et les profits, serait difficile à réaliser en raison de la structure du travail et des marchés de production au Canada.

■ Nous recommandons des consultations continues, formelles et informelles, sur une grande diversité de questions de même qu'une ouverture élargie relativement aux fondements de l'élaboration de la politique économique. Semblable méthode pourrait faciliter la compréhension du public et encourager des attitudes réalistes en

regard des prix et des salaires. Elle pourrait en outre contribuer à réduire le chômage.

■ Les commissaires estiment que le partage des avantages – c'est-à-dire faire en sorte que les compensations soient plus en rapport avec le rendement courant des entreprises ou industries – offre la méthode la plus prometteuse en vue d'atteindre une plus grande stabilité dans l'emploi et la croissance de la productivité. Le partage des avantages sera bénéfique seulement dans un climat de plus grande confiance et de plus grande ouverture. Ainsi, nous lions notre recommandation à notre position sur la consultation exprimée précédemment.

■ Les commissaires recommandent au monde du travail et des affaires et aux gouvernements d'examiner une forme quelconque de politique du revenu, accompagnée d'une politique de soutien monétaire et fiscal, en vue d'accroître l'emploi. Sans une méthode aussi complète, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 pour cent pourrait devenir un processus long et difficile. En outre, sans la preuve d'une volonté politique en ce sens de la part des principaux groupes de la société, et de celles des individus eux-mêmes, les perspectives d'entreprendre des modifications majeures, afin de réduire le chômage en deçà de 5 pour cent, apparaîtraient moins brillantes. Ce défi fondamental qui relève de la volonté politique est l'élément déterminant d'un rendement économique amélioré. □



Les ressources naturelles et l'environnement

Conclusions et recommandations

La contribution du secteur des ressources naturelles au bien-être économique du Canada, à sa vie culturelle ainsi qu'à ses traditions et à ses institutions politiques, a été tout simplement énorme. Et c'est précisément à cause de l'importance que les ressources naturelles ont dans notre passé que nous avons tendance à exagérer leur rôle dans notre avenir. En fait, le secteur des ressources n'a pas connu le taux de croissance auquel nos attentes économiques nous avaient habitués depuis la Seconde Guerre mondiale; et la projection de sa croissance ne correspond pas davantage à nos espoirs pour les décennies à venir.

Il est devenu évident au cours des dernières années – si nous ne l'avions déjà compris – que les ressources naturelles du Canada ne sont pas illimitées. Nos terres agricoles battent en retraite devant l'extension des banlieues urbaines et prolifération des centres commerciaux. Nos réserves de bois les plus accessibles et les meilleures sont essentiellement épuisées, et nos plus riches filons de minerais ainsi que nos combustibles fossiles les plus accessibles sont déjà en exploitation. Notre mauvaise gestion des pêcheries nous a empêchés de profiter pleinement de la désignation d'une zone de pêche côtière de 200 milles en 1977. Ces problèmes d'approvisionnement sont compliqués par la perspective d'une moindre demande dans les marchés mondiaux pour les produits de la forêt et la plupart des minéraux non combustibles. En outre, nos industries forestières et minières peuvent s'attendre à une concurrence de plus en plus serrée de la part de pays ayant des coûts de production inférieurs et cette concurrence se compliquera davantage du fait des progrès rapides dans la technologie des produits et de leur transformation.

Ces problèmes ne signifient pas que nos industries de ressources de base disparaîtront. Par rapport à d'autres pays, le Canada demeure bien doté en ressources naturelles. Les perspectives pour le pétrole et le gaz, certains des

minéraux, l'hydro-électricité, et les céréales de l'Ouest sont favorables. La valeur en dollars de la production dans le secteur des ressources continuera à augmenter, mais la part de production de ce secteur diminuera par rapport à d'autres secteurs de notre économie, même si ce déclin ne doit pas être aussi rapide qu'au cours des deux premières décennies de l'après-guerre. Le total des exportations des produits de ressources continuera à augmenter, et il est peu probable que les termes de l'échange nous soient sérieusement défavorables. De plus en plus, cependant, nous devons remplacer nos exportations de matières premières par des exportations de produits ayant subi une plus grande transformation pour pouvoir préserver notre capacité à acheter des autres pays les biens et services qu'il nous faut importer. Cette courbe de déclin relatif signifie que, généralement, nous ne pouvons espérer de gain net d'emplois dans le secteur des ressources pour l'avenir : une proportion croissante des Canadiens se trouvera une place dans les usines ou dans les bureaux. En effet, le déclin de la part du secteur des ressources dans le nombre total des emplois est l'indice le plus net que ce secteur ne sera plus le moteur de la croissance économique.

La perspective d'un déclin de l'importance relative du secteur des ressources dans notre économie nationale ne justifierait pas que l'on néglige ses problèmes ou ses besoins. Ces industries restent essentielles à la vie économique de nombreuses régions du Canada. De plus, nous avons l'obligation morale de léguer à nos descendants une gamme d'industries viables dans ce secteur, fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et aussi sain que possible. Le succès du Canada dans l'exploitation de ses ressources relève tout autant de l'ingéniosité humaine que du patrimoine naturel, et de nombreux problèmes de ce secteur peuvent être surmontés, ou du moins amoindris, par des applications judicieuses de cette fameuse ingéniosité. Nous devons appliquer de nouvelles méthodes, de nouveaux procédés, de nouvelles politiques de nature publique et une nouvelle façon de penser aux problèmes de la sauvegarde parallèle de la compétitivité des industries de ressources et de l'intégrité de l'environnement naturel sur lequel elles se fondent.

■ Au chapitre 12, la Commission énonce des recommandations détaillées pour les secteurs individuels. La ligne de force de nos recommandations pour relever les défis qui nous attendent dans chaque secteur, est la suivante :

- Pour l'agriculture, nous recommandons un éventail de mesures, allant de l'expansion des marchés étrangers à un accroissement de la recherche et du développement (R-D) jusqu'à la réforme des offices nationaux de gestion des approvisionnements et de mise en marché, en vue d'accroître l'efficacité d'un secteur plein de promesses à longue échéance.
- Pour les forêts, nous reconnaissons avoir hérité d'une mauvaise gestion et recommandons des modifications profondes dans le mode de fonctionnement de ce secteur, ainsi qu'une injection majeure d'investissements publics et privés.
- Pour ce qui est des pêcheries, il y a surtout absence de volonté politique, et nous recommandons des mesures qui s'appuieraient

sur les réformes fondamentales exposées dans les rapports Kirby et Pearse en vue de rééquilibrer les politiques publiques qui favoriseront la viabilité économique des régions côtières du Canada.

- Dans le domaine minier, nous reconnaissons généralement les possibilités plus restreintes. Nous recommandons une approche plus réaliste d'ajustement et une réorientation vers un système fiscal qui tienne compte du facteur profit.
- Pour l'énergie, nous recommandons un nouveau cadre conceptuel fondé sur des principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité et sur la restructuration totale du régime fiscal en matière de pétrole et de gaz naturel.
- Pour ce qui est de l'environnement, nous reconnaissons le défi de plus en plus pressant qu'il faudra relever ainsi que la nécessité d'intégrer les décisions relatives à l'environnement avec celles du développement économique. Nous recommandons une série de mesures pour corriger les stimulants visant la protection de l'environnement et, proposons de façon générale, le renforcement du cadre de la réglementation.

Les commissaires estiment qu'il importe, même si la chose est difficile, d'évaluer les problèmes et les possibilités du secteur des ressources d'une manière plus globale, un peu à la façon des gouvernements qui se concentrent périodiquement sur les problèmes d'ensemble du secteur manufacturier.

- Les grands principes suivants donnent un aperçu général des recommandations détaillées des commissaires concernant la gestion du secteur des ressources naturelles dans son ensemble.
- Nous concluons que, au Canada, étant donné notre riche patrimoine en ressources naturelles, il n'existe pas de contradiction, à longue échéance, entre la gestion, la préservation et la modernisation de l'infrastructure des ressources naturelles d'une part, et les perspectives de croissance des industries traditionnelles du secteur des ressources d'autre part. Par conséquent, nous croyons qu'il est vital d'intégrer les décisions d'environnement et les décisions de développement économique, et nos propositions dans chacun des secteurs particuliers de ce domaine reflètent cette perception. Ainsi, nous recommandons l'exécution d'une étude sur l'utilisation non agricole des meilleures terres arables, et nous insistons sur le souci que nous cause le problème de la détérioration des sols et de leur salinité. Nous appuyons l'injection massive de fonds, publics et privés, dans le reboisement et la sylviculture, et nous recommandons la prolongation des baux d'exploitation entre les gouvernements et les compagnies forestières afin d'encourager une gestion à long terme des concessions forestières. Finalement, étant donné que les ressources naturelles appartiennent au peuple canadien et qu'elles doivent être léguées à nos descendants, nous croyons que

les entrepreneurs privés doivent continuer à payer aux gouvernements des droits en fonction du degré d'exploitation pétrolière, gazière et minérale.

- À bien d'autres endroits de ce Rapport, nous prôtons une intervention moindre de l'État; cependant, pour ce qui est des règlements sur l'environnement, nous sommes obligés de demander une plus grande intervention. À long terme, la tâche de la réglementation de l'environnement deviendra énorme. Nous assisterons à la croissance en nombre et en importance des projets susceptibles d'altérer l'environnement avec toujours plus de polluants et de dangers, avec des effets irréversibles, et parfois impossibles à mesurer, d'un éventail croissant de substances et de procédés industriels, et avec l'émergence des répercussions internationales de nos responsabilités vis-à-vis de l'environnement. Par conséquent, nous recommandons aux gouvernements de consentir davantage de crédits aux efforts analytiques requis pour appuyer cette tâche de réglementation à long terme. Nous recommandons en outre que les procédures fédérales en matière d'environnement soient consacrées par la législation et qu'il y ait harmonisation des procédures d'examen fédérales et provinciales.
- Les changements de tendance du commerce international présentent au secteur canadien des ressources, de nouvelles possibilités et de nouveaux problèmes. Notre aptitude à saisir ces possibilités – et à survivre à ces problèmes – dépendra de notre capacité à concevoir des stratégies adaptées au contexte global. Cette considération nous a incités à recommander que les secteurs, des céréales et des pêcheries adoptent des stratégies de mise en marché et de production qui leur donneront accès aux nouveaux marchés en pleine expansion des pays en voie de développement. Qu'il s'agisse d'étendre nos marchés ou de vaincre la concurrence, nous croyons qu'il est de l'intérêt du Canada d'œuvrer dans le sens du libre échange, multilatéral et bilatéral, avec les États-Unis, principal acheteur de matières premières canadiennes. Les problèmes d'ajustement qu'apporteront les échanges plus libres, et les tactiques de négociation qui seront nécessaires pour y parvenir, varieront selon le secteur de ressources concerné.
- Nous croyons que, dans bien des cas, une plus stricte adhésion aux principes du marché et une augmentation des incitations pour le secteur privé améliorerait les perspectives des industries des ressources du Canada. Nous considérons, par exemple, qu'une politique des prix pour le pétrole et le gaz naturel, déterminée par les forces du marché, offrirait l'incitation essentielle à l'accroissement des efforts d'exploration et de production. Pour le pétrole, le gaz naturel et les produits miniers, nous croyons que la création d'un régime fiscal tenant davantage compte des profits que des volumes de production

encouragerait tant l'expansion des sources secondaires que la rationalisation par l'industrie de ses décisions d'allocation des ressources. Sans prôner la cession du droit de propriété sur les territoires boisés à l'industrie privée, nous suggérons que toute modification du système d'exploitation forestière prévoyant l'extension de la durée des baux d'exploitation déboucherait sur une gestion plus responsable des forêts. Finalement, nous recommandons le remplacement progressif des offices nationaux de mise en marché et de gestion des approvisionnements agricoles par un régime de stabilisation des revenus destiné à amortir les grandes fluctuations des revenus des exploitants agricoles.

- Nous croyons qu'il y a lieu d'améliorer sensiblement les modalités de réglementation et l'infrastructure de la manutention, des permis d'exploitation et des transports, qui appuient le secteur des ressources. Nous soulignons l'importance des effets du tarif du Nid-de-Corbeau sur le transport de toutes les marchandises en vrac, particulièrement des céréales de l'Ouest. Nous croyons qu'il faudra s'orienter davantage vers les principes du marché lorsque viendra le temps de revoir la *Loi sur le transport des grains de l'Ouest* et nous laissons au Comité d'enquête Hall sur la contribution du Nid-de-Corbeau le soin de conseiller des rajustements précis de cette contribution. Dans le secteur minier, nous reconnaissons que la structure de la réglementation est malaisée et lente, et nous recommandons aux gouvernements d'entreprendre l'examen systématique de leurs procédures en vue de les simplifier. Nous attirons également l'attention sur le fait que la gestion des pêcheries a trop souvent débouché sur la surcapacité, les tensions inutiles, l'inconstance de la qualité du produit et, du fait même, sur des occasions perdues. Pour ce qui est du pétrole et du gaz naturel, nous recommandons l'adoption d'un régime fiscal plus simple et d'une formule de prix plus pratique pour amenuiser l'incertitude à moyen et long termes.
- Le secteur des ressources a subi des transformations capitales depuis la Seconde Guerre mondiale. De nouveaux ajustements seront essentiels et inévitables, bien que peut-être moins spectaculaires que par le passé. Nous croyons que, lorsqu'une exploitation donnée n'a pas réussi à réaliser des profits au terme d'une certaine période, les ajustements sont inévitables et qu'il ne faut pas interférer; les gouvernements ne doivent pas appuyer les activités non rentables. On doit abandonner les mines qui ne peuvent plus produire un minerai concurrentiel et nous croyons qu'en général, le même principe s'applique aux pêcheries. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'action du gouvernement est nécessaire dans certains domaines pour prévenir la détérioration de la qualité des ressources renouvelables. En particulier, nous recommandons l'accroisse-

ment marqué des dépenses publiques et privées pour le reboisement de la forêt canadienne.

- On peut et on doit tenter d'équilibrer l'efficacité de l'exploitation et la justice envers ceux dont le gagne-pain dépend depuis longtemps des industries traditionnelles des ressources. Dans le cas de la famille agricole, nous reconnaissons les problèmes particuliers dus à l'accès limité de l'agriculteur à des capitaux libres, à l'instabilité des prix agricoles et au principe voulant que la terre soit léguée aux générations futures. Par conséquent, nous appuyons le maintien des régimes spéciaux de crédit agricole et, comme nous l'avons mentionné, nous encourageons vivement la prise en considération d'un régime de stabilisation des revenus pour remplacer les commissions nationales de gestion et d'approvisionnement. Par la même occasion, nous appuyons le remplacement de l'assurance-chômage pour les pêcheurs par de nouvelles primes de production et par un programme de stabilisation des revenus, régime qui encouragerait un comportement plus efficace sans réduire les profits d'ensemble. Les pêcheurs seraient également admissibles à des suppléments de revenu en vertu du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), proposés dans nos recommandations sur la sécurité sociale. Dans le secteur minier, nous recommandons la prestation d'une aide à l'adaptation pour les collectivités et les personnes touchées par l'abandon de mines.
- La recherche produit de gros dividendes, mais ses bénéfiques semblent souvent trop lointains pour justifier les dépenses aux yeux de l'exploitant de ressources naturelles. Nous reconnaissons qu'il doit y avoir un renouvellement des efforts canadiens dans la recherche fondamentale, surtout dans les industries traditionnelles des ressources, pour que le Canada puisse rattraper les progrès effectués dans les pays concurrents. La recherche sur l'appauvrissement des sols et les nouvelles variétés de récolte mérite un financement à long terme de la part du gouvernement. Il en est de même des recherches relatives à l'aquiculture ainsi qu'à l'entretien et à l'amélioration des forêts. Nous avons également recommandé de consacrer davantage de crédits à la formation en foresterie. Enfin, nous appuyons l'accélération des efforts de recherche dans le domaine de la gestion de l'environnement où, selon nous, il importe de disposer d'une capacité institutionnelle et systématique de consultation scientifique.
- Étant donné l'importance des ressources naturelles pour les perspectives économiques du Canada et la nécessité d'adopter une optique plus intégrée des problèmes et des possibilités de l'ensemble du domaine des ressources, nous recommandons la création d'un Conseil des ministres des ressources naturelles pour guider et accroître la collaboration fédérale-provinciale. Nous reconnaissons que divers groupes ministériels (sur

l'agriculture et les mines) existent déjà, mais nous croyons qu'il importe d'élaborer une stratégie coordonnée, couvrant toute la gamme des ressources naturelles et s'inspirant des principes énumérés ci-dessous. Nous recommandons également la création, au sein du gouvernement fédéral, d'une plus grande capacité d'analyse des contributions et des problèmes du secteur des ressources naturelles.



Ressources humaines et soutien social

Conclusions et recommandations

La Commission voudrait faire un certain nombre d'observations d'ordre général sur les questions étudiées dans la présente section. Plusieurs des principales recommandations formulées ici constituent un tout et il vaudrait mieux les considérer dans leur ensemble, plutôt que séparément. C'est appliquées simultanément, en effet, que les réformes préconisées à l'égard de l'assurance-chômage (A-C) et les nouveaux programmes appelés Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) produiront tout leur effet. Les économies réalisées grâce à la réforme du Régime d'assurance-chômage serviraient à financer le PTAR, alors que le RUSR permettrait l'octroi d'une aide pécuniaire, là où l'adaptation aurait entraîné une perte de revenu. Le PTAR accentuerait l'effet des changements proposés du Régime d'assurance-chômage, ouvrant ainsi la voie à un rééquilibre économique, alors que, par ailleurs, le RUSR, combiné à certains éléments du PTAR, pourrait amortir d'éventuelles conséquences préjudiciables aux particuliers.

Considérant la modicité des fonds que, selon les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada consacre à son secteur social, rien ne justifie vraiment qu'on aille puiser dans l'enveloppe sociale pour réduire le déficit. Il n'empêche, cependant, qu'en réaffectant les dépenses dans le cadre d'une nouvelle structure, on améliorerait le régime de telle sorte que l'on pourrait, au même prix, fournir une aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Les commissaires n'entrevoient aucune tendance de nature à compromettre inévitablement la viabilité des programmes sociaux. Certes, le vieillissement de la population et les exigences nées de la mutation technologique et économique nous imposent une planification soignée; mais rien de tout cela ne

pèsera d'un poids insoutenable sur nos programmes, surtout si les réformes suggérées dans cette partie du Rapport sont appliquées.

Nous sommes d'avis que le régime fiscal et celui des paiements de transfert ne sauraient être valablement étudiés séparément. Il s'ensuit donc que toute grande réforme des programmes relatifs à la sécurité du revenu devra s'accompagner d'une refonte, au moins partielle, de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le marché du travail et l'assurance-chômage

Les commissaires ont conclu, suite à leur étude du marché canadien du travail, que les principaux objectifs du Canada consistent à créer des emplois et à améliorer la situation individuelle des Canadiens, en éliminant des programmes actuels les mesures incitatives qui n'ont plus lieu d'être. Notre analyse part de l'hypothèse que les taux de participation de la main-d'œuvre évolueront dans le même sens qu'aujourd'hui et que les femmes entreront en plus grand nombre sur le marché du travail. Bien que ces tendances n'aient essentiellement rien d'inquiétant, surtout si l'on adopte l'hypothèse exposée dans la Partie III du Rapport voulant que l'offre de main-d'œuvre crée elle-même sa propre demande, il n'en demeure pas moins qu'elles laissent présager, pour les cinq à huit prochaines années, des niveaux élevés et constants de chômage, qui ne cesseront de préoccuper les décideurs de nos politiques et accroîtront sensiblement les besoins des Canadiens en matière de formation.

Dans notre analyse du marché du travail, nous signalons que le chômage actuel est, dans une très large mesure, attribuable à l'insuffisance de la demande totale de main-d'œuvre ou à des causes structurelles, comme l'incompatibilité entre les emplois offerts et les aptitudes requises pour les occuper. Nous avons abordé dans la Partie III la question de l'insuffisance de la demande. Nous recommandons ici un ensemble de mesures propres à faciliter l'adaptation et la formation et à réduire ainsi le chômage structurel. Sans les changements de structure que nous préconisons, il sera presque impossible, même à longue échéance, de réduire le chômage en deçà de 6,5 à 8 pour cent de la population active.

Une partie de l'accroissement du chômage est imputable à nos régimes actuels d'assurance-chômage, car en « allégeant » le fardeau du chômeur, on l'encourage, dans certains cas, à ne pas chercher activement du travail. D'autre part, en lui accordant, dans certaines régions, 40 semaines de prestations après 12 semaines d'emploi, on favorise le chômage cyclique, ce dont abusent les employeurs et les employés. Encore une fois, le fait de prolonger la période des prestations dans certaines régions uniquement ne favorise pas l'adaptation de la main-d'œuvre et prive de tels prolongements un grand nombre de personnes sans emploi. Du fait également que le barème des primes n'a rien à voir avec le risque de chômage, le régime actuel pénalise tant les employeurs que les employés réguliers, au profit d'entreprises à profil d'embauche instable et de travailleurs inconstants.

■ Les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral étudie, au sujet de l'assurance-chômage, la série de modifications suivantes :

- une tarification fondée sur l'expérience en fonction du risque de chômage; les primes seraient calculées, autant que possible, pour chaque entreprise individuellement;
- une réduction des prestations à 50 pour cent des gains assurables;
- une prolongation à 15, voire 20 semaines de travail assuré au cours de l'année précédente;
- une réduction du rapport entre la période maximale de prestations et la période minimale d'emploi, en établissant, par exemple, un ratio de deux ou trois semaines de travail pour une semaine de prestations;
- la suppression de la période supplémentaire de prestations fondée sur le taux régional du chômage.

La réduction des niveaux de prestations et la suppression de la période supplémentaire dans certaines régions réduiraient chacune d'au moins un sixième le coût de l'A-C. Les économies réalisables grâce aux autres modifications sont tellement liées au changement de comportement que la Commission n'a pas les moyens nécessaires pour les évaluer. Considérant le taux de chômage du mois d'avril 1985, on réaliserait probablement une économie d'environ 4 milliards de dollars.

- Les commissaires recommandent donc ce qui suit :
 - que les économies découlant des trois premières réformes de l'A-C servent à réduire l'ensemble du barème des primes (les prestations supplémentaires régionales sont financées sur le Fonds du revenu consolidé);
 - que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés soit rehaussé d'un montant égal aux réductions des primes, en vue de créer un fonds pour le Programme temporaire d'assistance au recyclage. Les économies réalisées grâce à la suppression de la période supplémentaire de prestations devraient être versées à ce fonds.

■ La Commission recommande que le fonds en question serve à financer un programme temporaire d'assistance au recyclage, pour venir en aide aux Canadiens qui n'ont plus droit aux prestations d'A-C, à condition toutefois qu'ils soient disposés à se déplacer ou à se perfectionner pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Le programme prévoirait une aide très largement consentie couvrant ce qui suit :

- les programmes transférables de subvention des salaires;
- les subventions au titre de la mobilité de la main-d'œuvre;
- les programmes de formation;
- la retraite anticipée.

Le PTAR pourrait servir, en outre, à dédommager qui de droit de la perte d'éléments d'actif, comme le logement, attribuable au déclin des collectivités. Il faudrait également mettre en commun les contributions au fonds du PTAR pour qu'elles servent à financer les travailleurs désireux d'acheter des actions dans des entreprises qui, autrement, fermeraient leurs portes, ou d'investir dans des projets locaux de développement économique. En général, le droit des travailleurs à bénéficier du fonds du PTAR devrait être proportionnel à leur ancienneté sur le marché du travail, du fait que les plus âgés d'entre eux auront, plus que les jeunes, du mal à se réadapter.

■ Les commissaires recommandent de maintenir la politique actuelle d'un salaire égal pour un travail égal, malgré les effets négatifs qui peuvent en découler. En effet, si cette politique est appliquée indépendamment des programmes d'action positive, par exemple, elle peut limiter les occasions d'emploi pour les groupes défavorisés. De plus, elle peut conduire les Canadiens à se départir d'un système de rémunération régi par les lois qui mettent l'accent sur les chances égales d'emploi à travers les programmes d'action positive, plutôt que de s'attacher au principe de la valeur égale. Les commissaires partagent, dans l'ensemble, le point de vue de Madame le juge Rosalie Abella concernant :

- l'imposition légale des programmes d'action positive à tous les employeurs régis par le Code canadien du travail;
- l'encouragement des provinces à assumer la relève;
- l'insertion d'une clause à cet effet dans tous les marchés conclus par le gouvernement fédéral ou les sociétés d'État.

Nous n'avons pas l'impression, cependant, qu'on ait prêté une attention suffisante aux coûts des programmes de l'égalité des chances en matière d'emploi et, plus spécialement, aux questions touchant l'équité envers les divers groupes de Canadiens défavorisés.

- Nous recommandons dès lors que le programme soit appliqué par étapes, au moyen :
 - soit d'un programme expérimental d'action positive de trois ans dans les sociétés d'État;
 - soit de consultations soutenues avec le secteur privé, pour que le programme soit mis en œuvre d'ici trois ans, de façon efficace et au moindre coût.

La Commission est d'avis que les programmes en question répondront aux attentes, dans la mesure où ils seront appuyés par des lois pertinentes et des organismes d'application.

- Nous recommandons par conséquent ce qui suit :
 - que des mesures législatives, plutôt que de simples directives, viennent consacrer le principe de l'égalité des chances en matière d'emploi;

- que la Commission fédérale des droits de la personne obtienne un financement qui réponde pleinement à ses besoins.

■ Les heures de travail dans une entreprise sont nécessairement fixées d'un commun accord entre l'employeur et les employés, de façon à harmoniser les exigences de la production et les souhaits des travailleurs. La Commission a cependant relevé certains facteurs qui compromettent artificiellement la réalisation d'une telle entente et qu'il faudrait, à son avis, éliminer, pour donner plus de souplesse aux arrangements relatifs aux conditions de travail, à la grande satisfaction des employés, et pour une productivité accrue.

■ Les commissaires recommandent notamment :

- que les primes d'A-C, d'assurance contre les accidents du travail et les contributions au Régime de pensions du Canada (RPC) soient calculées en fonction du salaire horaire et plafonnées sur cette base, plutôt que sur les prestations hebdomadaires ou annuelles;
- qu'on élimine le préjugé qui se manifeste à l'égard de certaines catégories d'emplois à temps partiel, en accordant à ces catégories des droits aux congés payés ou au préavis de licenciement identiques à ceux dont bénéficient les autres catégories;
- que l'on favorise le calcul au prorata des avantages sociaux. □

L'immigration

La politique canadienne en matière d'immigration est assortie, depuis une dizaine d'années, de restrictions plus importantes que par le passé, tant en ce qui concerne le nombre d'immigrants que les normes d'admission. Nous ne pensons pas que ces restrictions soient réellement nécessaires ou appropriées, compte tenu des prévisions de croissance démographique à long terme du Canada. Nous nous inquiétons cependant des conséquences qui découleraient, pour le pays, d'une politique d'immigration plus libérale.

■ C'est pourquoi nous recommandons :

- de procéder à un examen approfondi des tendances démographiques du Canada et de leurs répercussions sur la politique future du gouvernement à cet égard;
- d'étudier par la même occasion, au moyen d'un débat public ou tout autrement, les conséquences d'ordre culturel, social et linguistique de différentes politiques d'immigration;
- d'élaborer un plan à long terme en matière d'immigration, prévoyant, sous réserve des résultats de l'étude mentionnée ci-dessus, l'admission de plus forts contingents d'immigrants sur un certain nombre d'années; celui-ci mettra l'accent sur les

compétences et les aptitudes générales des candidats, plutôt que sur des considérations étroites d'ordre professionnel. □

Les relations patronales-ouvrières

■ La Commission note le rôle prépondérant que jouent les associations de travailleurs au Canada et dans les autres pays développés au regard de l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi. Nous proposons, à ce sujet, à tous les gouvernements canadiens de prévoir un cadre législatif à l'appui de ces associations et des négociations collectives.

Le système antagoniste qui régit les relations patronales-syndicales devrait être réexaminé, car il faut que les directions se sensibilisent aux inquiétudes des travailleurs relatives à la sécurité d'emploi et à leur satisfaction professionnelle, tout en faisant appel aux ressources souvent inexploitées des travailleurs pour améliorer la productivité et la qualité du produit. Il incombe aux syndicats de faciliter ce processus et d'y participer, sans trahir les intérêts des travailleurs, en assumant aussi la responsabilité supplémentaire d'assurer à l'entreprise une position concurrentielle qui garantisse sa survie.

Les mesures suivantes étant de nature à réduire le nombre des grèves et des lock-out, la Commission recommande ce qui suit :

- d'autoriser les commissions des relations de travail à créer des unités de négociations multipatronales et multisyndicales, toutes les fois où cela faciliterait les négociations. Facultative, la création de ces unités serait faite à la demande de l'un des intéressés ou des deux;
- d'amener les parties à un conflit industriel à partager davantage d'informations.

Les commissaires doutent que des conventions de courte durée ou que la centralisation imposée des structures de négociation puissent sensiblement améliorer les relations patronales-ouvrières. Les changements à cet égard doivent donc procéder de la volonté des parties. Le droit de grève ou de lock-out serait raisonnablement limité, afin de ne pas affecter la santé et la sécurité publiques.

Les relations entre employeurs et travailleurs au Canada semblent s'améliorer plus facilement au niveau des entreprises, des industries individuelles et des sections syndicales. Des solutions à l'échelle nationale ou provinciale ne seraient peut-être pas aussi efficaces que des solutions locales.

- Les commissaires recommandent donc aux gouvernements d'appuyer des initiatives locales et facultatives telles que :
 - les programmes de médiation préventive;
 - les programmes relatifs à la qualité de vie au travail;
 - les ententes portant sur la participation aux bénéfices et sur les indemnités.

■ L'importante question de l'hygiène et de la sécurité au travail gagne du terrain. Des améliorations étant encore possibles en ce domaine, la Commission recommande ainsi :

- que les hautes directions des sociétés accordent plus d'attention à ce domaine, afin d'éviter une intervention gouvernementale plus poussée;
- que la tarification fondée sur l'expérience serve, de façon générale, à calculer les primes d'assurance contre les accidents de travail, en vue d'encourager les entreprises, par ce mode de financement direct, à réduire au minimum les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. Les primes reflèteraient ainsi fidèlement le coût, pour la société, de conditions de travail hasardeuses.
- que le principe de la responsabilité interne, de préférence à celui de l'ingérence accrue du gouvernement, soit maintenu et appliqué. Il faudrait donc à cet effet :
 - exiger des onze gouvernements du Canada qu'ils instituent des comités paritaires patronaux-ouvriers sur l'hygiène et la sécurité au travail, tels que neuf des onze gouvernements les ont déjà définis;
 - confier à ces comités la responsabilité effective à cet égard, au lieu de simples fonctions consultatives.
- Il y aurait lieu que les gouvernements reconsidèrent leurs normes, au fur et à mesure qu'ils disposent de nouvelles informations sur les risques des métiers. Une telle révision est indispensable pour s'attaquer aux problèmes de l'hygiène en milieu de travail. À l'échelle nationale, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail est l'organisme le mieux placé, pour fixer les normes que les instances gouvernementales compétentes se chargeraient ensuite d'appliquer.

Les commissaires ont particulièrement à cœur les questions d'hygiène au travail. La période d'incubation des maladies professionnelles étant généralement assez longue, il est souvent difficile d'évaluer les effets de l'activité industrielle sur la santé des travailleurs et d'établir un lien direct entre le milieu de travail et certaines affections dont les travailleurs sont victimes. De ce fait, les programmes d'indemnisation des travailleurs ne répondent plus à nos besoins en matière de maladies professionnelles.

- Outre la recommandation sur l'évolution périodique des normes et du contrôle des opérations, les commissaires proposent :
 - que les gouvernements fédéral et provinciaux envisagent d'ores et déjà la mise en place d'un régime universel d'assurance-invalidité, pour faire face aux effets à long terme des problèmes de santé au travail et à d'autres formes d'incapacités qui frappent la population en âge de travailler. On pourrait y parvenir en convertissant le régime d'indemnisation des travailleurs en un régime universel d'assurance-invalidité, ou

bien en élargissant les dispositions actuelles et pertinentes du Régime de pensions du Canada (RPC) ou du Régime des rentes du Québec (RRQ). Mais presque rien n'a été fait jusqu'ici pour donner suite à cette idée. □

L'éducation et la formation

Les programmes d'éducation et de formation jouent plusieurs rôles. C'est grâce à eux que les jeunes Canadiens apprennent à vivre ensemble et qu'ils acquièrent les connaissances et les aptitudes qui répondent aux besoins du marché du travail. Ils ouvrent également la voie à la promotion sociale. Nos établissements d'enseignement postsecondaire sont la principale source de recherche pure et appliquée et sont des dépositaires importants de notre culture.

Les commissaires sont d'avis que l'importance de l'enseignement et de la formation postsecondaires ne diminuera pas avec les années; au contraire, elle s'accroîtra de pair avec les niveaux élevés de connaissance et de recherche qui seront exigés à l'avenir. L'importance des programmes de formation, en particulier ceux de formation industrielle, ira croissant, à mesure que les Canadiens s'adapteront aux conditions changeantes du marché du travail. Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) jouera sans doute un rôle de premier plan à cet égard, en raison de la très grande place qu'il réserve à la formation.

Les commissaires sont préoccupés par plusieurs aspects de notre système d'enseignement et de formation et sont persuadés notamment de ce qui suit :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de plus hauts niveaux d'excellence;
- qu'il nous faut un système plus souple;
- que les Canadiens à faible revenu n'exploitent pas suffisamment le système de l'enseignement postsecondaire;
- que les accords de transfert fédéraux-provinciaux sont dépassés;
- que la balance au regard de la formation dans l'industrie, par opposition à la formation en institution d'enseignement, penche encore trop en faveur de celle-ci;
- que le recyclage et le perfectionnement des adultes est insuffisant.

Les commissaires souhaitent que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire soient refondus, afin que celui-ci devienne plus dynamique, compétitif et diversifié. Les modalités régissant les paiements actuels de transfert au titre du financement des programmes établis (FPE) ne répondent pas à ces objectifs. Il faudrait les modifier, en vue d'encourager la réforme du système, tout en minimisant l'intervention directe du fédéral dans ce champ de compétence provinciale et tout en ne négligeant pas les objectifs nationaux.

De très longues discussions intergouvernementales, sans caractère officiel, ont eu lieu au cours des cinq dernières années au sujet des accords sur les paiements de transfert au titre de l'enseignement postsecondaire, mais elles n'ont pas encore débouché sur des négociations formelles. Les commissaires

estiment que le gouvernement central et les provinces devraient immédiatement engager des pourparlers, en vue de trouver d'autres modes de financement que les mécanismes actuels fort insatisfaisants, car l'incertitude qui plane à ce sujet retarde les réformes qui s'imposent dans ce secteur. Une gamme d'options s'offre au gouvernement fédéral qui pourrait :

- se dessaisir complètement de ce dossier et céder aux provinces un nombre suffisant de points d'impôt pour suppléer à ses contributions actuelles;
- revenir à la formule de financement antérieure au FPE;
- verser un montant égal au financement « en propre » des provinces, mis à part les points d'impôt transférés au titre du FPE;
- geler ses contributions de base au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur et consentir aux provinces un montant correspondant aux fonds nouveaux qu'elles consacrent à l'enseignement. Le gouvernement pourrait, par ailleurs, affecter des sommes additionnelles à des travaux poussés de recherche dans les universités;
- financer directement les étudiants, compte tenu des frais variables de l'enseignement postsecondaire (EPS).

La Commission ne recommande nullement que le gouvernement fédéral mette fin à sa participation à l'EPS. La plupart des avantages de l'enseignement postsecondaire ont en effet une portée nationale et les gouvernements provinciaux pourraient avoir tendance, sans une présence fédérale, à sous-alimenter ce secteur, surtout s'ils estiment que les diplômés quitteront la province. De nombreux exposés et mémoires ont souligné l'importance de la participation fédérale dans ce domaine.

Parmi les options relatives au partage des frais, relevons celles qui suivent :

- le retour aux accords antérieurs au FPE, qui constitue un pas en arrière vers un système foncièrement insatisfaisant;
- le versement d'une contribution fédérale égale au financement « en propre » des provinces; cela représenterait une réduction massive des subsides fédéraux, qui pourrait ne pas être compensé par les provinces et qui se répercuterait sur les établissements d'enseignement déjà aux prises avec des difficultés;
- le blocage des contributions fédérales de base et le versement d'un montant égal aux accroissements. Les dépenses provinciales au titre de l'EPS se prêtent très peu aux « pressions » de cette option, qui constitue donc un mauvais point de départ. C'est elle, cependant, qui semble la plus avantageuse dans sa catégorie, surtout si l'on consacre une partie des fonds additionnels à la recherche.

Aucune des options de partage des coûts ne nous semble satisfaisante, sinon peut-être la dernière. Aucune n'est de nature à encourager les maisons d'enseignement à atteindre les niveaux de souplesse et d'excellence que les commissaires jugent souhaitables. Nous sommes d'avis que les accords institutionnels complexes portant sur l'EPS ont considérablement entravé ce niveau d'enseignement, au détriment des étudiants et de toute la société. C'est pourquoi, nous croyons que l'option du financement direct des étudiants, bien qu'elle soit la plus radicale et la plus difficile à faire accepter aux maisons

d'enseignement et aux gouvernements, serait quand même la meilleure. Pour l'appliquer, il faudrait procéder aux changements que voici :

- le gouvernement fédéral mettrait fin à la partie des subventions qu'il paie comptant aux provinces, en vertu du FPE et au titre de l'EPS. Il céderait à ses homologues provinciaux des points d'impôt équivalant à l'abattement consenti au Québec. L'ensemble de la subvention au comptant du FPE, comprenant les paiements d'aide à l'adaptation, serait remplacé par un crédit d'impôt à l'éducation ou par une subvention, indexés annuellement au taux de croissance du PNB;
- les gouvernements provinciaux seraient invités à libérer le barème des frais de l'enseignement postsecondaire;
- les transferts aux maisons d'enseignement pourraient être avantageusement calculés sur la base d'un montant égal pour chaque étudiant, sans distinction entre les programmes d'études et en fonction du nombre des candidats inscrits;
- l'étudiant devrait assumer une partie des frais d'enseignement, après quoi la contribution fédérale varierait selon les dépenses et les frais d'études jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, cette variation étant directement liée aux seules dépenses d'enseignement. Nulle pression ne devrait s'exercer, au moyen d'une échelle mobile de subventions, pour pousser l'étudiant à s'inscrire à des programmes « en demande »;
- une partie des transferts actuels au titre du FPE (majorée de fonds supplémentaires) serait réorientée vers divers conseils qui accordent des subventions afin de commencer à couvrir les frais généraux de la recherche subventionnée.

Une variante à cette approche prévoirait l'octroi de subventions plus élevées aux post-diplômés qu'aux étudiants du premier cycle. Cette approche « revaloriserait » considérablement l'enseignement postuniversitaire aux yeux des établissements d'enseignement, encourageant ainsi la spécialisation et l'excellence.

■ Les commissaires recommandent instamment au gouvernement fédéral et aux provinces d'entamer sans délai des négociations visant à rectifier cette situation insatisfaisante et d'examiner toute une série d'options, comme celles que nous avons proposées ici, afin de parvenir de toute urgence à une entente. Nous sommes d'avis que les options suivantes méritent d'être étudiées, à savoir :

- remplacer les transferts gouvernementaux par des transferts directs aux étudiants. Une attention particulière devrait être accordée à la variante que nous proposons, qui est d'octroyer des subventions plus élevées aux post-diplômés;
- geler à leur niveau actuel les paiements en espèces du gouvernement central; celui-ci verserait aux provinces un montant équivalant à l'accroissement de leurs dépenses au titre de l'EPS;
- geler à leur niveau actuel les paiements au comptant du gouvernement fédéral, quitte à réaffecter une fraction considérable (peut-être la moitié) des accroissements à la recherche

universitaire. Le reliquat servirait à dédommager les provinces de leurs subventions supplémentaires aux universités, à raison de 25 pour cent de ces montants.

■ En ce qui a trait tout spécialement à l'enseignement primaire et secondaire, nous recommandons la création d'une commission nationale indépendante chargée de surveiller la qualité et les normes de ces deux cycles d'études, d'effectuer des recherches dans des domaines connexes et d'en noter les résultats. Nous invitons instamment le secteur privé à prendre les devants pour créer et financer cette commission. Quant à la refonte des programmes de formation professionnelle, les commissaires estiment que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie et qu'il faut essayer de soutenir l'intérêt que suscitent aujourd'hui la formation en cours d'emploi et la formation axée sur la profession.

■ La Commission recommande également au gouvernement fédéral :

- de prévoir une subvention spéciale à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail, qui n'ont pas reçu une formation professionnelle ou une éducation postsecondaire. Cette subvention serait notamment accordée aux jeunes de 15 à 18 ans et aux femmes qui entrent dans le marché du travail rémunéré, une fois dégagées de leurs responsabilités familiales. Cette initiative serait financée par la suppression de certains programmes de création d'emplois pour les jeunes;
- d'instituer, dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), qui permettrait aux travailleurs de financer leur formation. Il faudra soigneusement sélectionner les programmes qui bénéficieraient de ce REECE et, éventuellement, stipuler que les intéressés ne pourront s'en prévaloir que s'ils terminent leur programme de formation ou d'études.

Les commissaires font observer que le PTAR, dont on a parlé précédemment, pourrait sensiblement accroître la demande en matière de formation au Canada.

L'accès à l'enseignement postsecondaire des étudiants à faibles revenus jouerait un grand rôle dans l'avancement de leur carrière. Pour une foule de raisons, les étudiants de cette catégorie n'entreprennent pas de hautes études autant que les jeunes de la classe moyenne, entravant ainsi leur promotion sociale et l'efficacité de la main-d'œuvre au Canada. Plusieurs des obstacles que les étudiants à faibles revenus doivent surmonter ne disparaîtront pas du jour au lendemain par la seule volonté du gouvernement. Le milieu familial et social et les pressions qui s'exercent à l'intérieur d'un même groupe ne sont pas susceptibles à une influence directe. Mais les gouvernements peuvent et doivent faire en sorte que les considérations financières ne viennent pas compromettre l'éducation de ces jeunes. La Commission recommande donc



instamment que l'on s'attache davantage à améliorer les possibilités d'accès de ces étudiants à l'enseignement postsecondaire.

■ Nous recommandons, à tout le moins, que le Programme canadien de prêts aux étudiants et les programmes provinciaux équivalents soient maintenus et que le plafond des prêts soit modifié, de pair avec les changements de politique que nous proposons dans ce Rapport, afin de supprimer les obstacles d'ordre financier qui excluraient de l'enseignement supérieur les candidats qualifiés à faibles revenus. Nous aimerions également souligner l'importance de continuer à octroyer des bourses aux étudiants qui excellent dans leurs études sans tenir compte du revenu des intéressés, et d'offrir une aide financière aux étudiants à revenus moyens et faibles qui, autrement, hésiteraient à poursuivre leurs études, ou ne le pourraient pas.

Les commissaires constatent, non sans inquiétude, que le Programme canadien de prêts aux étudiants parvient de moins en moins à leur assurer l'indépendance financière. C'est pourquoi, nous ne rejetons pas l'idée de consentir des prêts à échéance indéterminée et recommandons aux gouvernements d'envisager cette possibilité. □

Les programmes de sécurité du revenu

De l'avis de la Commission, le Canada ne connaîtra pas de difficultés insurmontables au cours des vingt-cinq prochaines années. Les commissaires croient cependant que beaucoup de Canadiens, sinon la plupart, devront s'adapter aux changements, de façon à mettre toutes les chances de leur côté. Le plus souvent, cette réadaptation se fera sans douleur; d'autres fois, elle sera difficile, surtout pour les Canadiens à faible revenu, les familles avec enfants, dont les rentrées sont insuffisantes pour couvrir leurs besoins, ainsi que les travailleurs qui se trouvent dans des régions éloignées ou qui occupent des emplois marginaux. La mutation économique a toujours causé et causera encore plus d'embarras à cette catégorie de citoyens qu'à ceux de la classe moyenne. De plus, et abstraction faite des effets de cette évolution, plus d'un million de familles canadiennes ne peuvent s'offrir aujourd'hui que le strict nécessaire et beaucoup d'entre elles se situent dans la catégorie des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire les familles dont un ou plusieurs membres travaillent toute l'année ou presque, mais dont le revenu est quand même insuffisant pour répondre à leurs besoins.

Les Canadiens moyens ou aisés disposent de toutes sortes d'aide publique ou privée pour franchir le cap de la transition économique. Leur instruction ou leur formation professionnelle sont subventionnées par les contribuables ou par leurs employeurs, qui assument une bonne partie des frais de cette réadaptation. Il s'est avéré que, de façon générale, plus on est pauvre, plus on se retrouve tout seul à affronter les forces combinées du destin et des changements.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, les commissaires sont d'avis que tous les Canadiens ont le droit et l'obligation de partager les coûts de

réadaptation et de venir en aide à ceux qui en ont besoin. C'est ce principe qui sert d'assise à un grand nombre de nos programmes concernant la sécurité d'emploi, et il doit en être toujours ainsi.

Nous sommes convaincus que les programmes actuels de dépenses fiscales relatives aux particuliers et les paiements de péréquation suffiraient à mettre en train un régime universel d'aide à tous les Canadiens qui en ont besoin; cependant, les programmes d'aide actuels présentent des lacunes, telles que la sécurité des Canadiens qui n'est plus assurée comme il se doit. Nous estimons que le Canada peut faire bien plus qu'il n'a fait jusqu'ici pour venir en aide aux travailleurs dans le besoin et à ceux qui entreprennent de se réadapter pour leur propre avenir et celui de leurs enfants.

■ Le Programme temporaire d'assistance au recyclage est un pas dans cette voie, mais d'autres réformes sont nécessaires. C'est pourquoi les commissaires estiment que la meilleure façon d'asseoir les programmes canadiens de sécurité du revenu serait d'instituer un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) garantissant un revenu à tous sans distinction, sous réserve d'une réduction récupérable par voie d'imposition à un taux relativement faible.

- Nous recommandons, par conséquent, que le RUSR remplace les programmes fiscaux et les transferts fédéraux actuels et notamment :
 - le Supplément du revenu garanti (SRG);
 - les allocations familiales;
 - le crédit d'impôt pour enfants;
 - l'exemption de personnes mariées;
 - les exemptions pour enfants;
 - la part fédérale des Programmes d'assistance sociale du Canada (PASC);
 - les programmes fédéraux de logement;
 - les programmes sociaux de logement du gouvernement fédéral.
- Le remplacement de ces programmes permettrait de garantir en 1985 un revenu approximatif de 2 750 dollars par adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale, et de 750 dollars à chaque enfant. Ces prestations seraient réduites de 20 pour cent, à mesure que d'autres revenus viendraient s'y ajouter. Les personnes âgées devraient recevoir une prestation supérieure à 2 750 dollars. Le revenu garanti aux adultes pourrait atteindre 3 825 dollars, si les exemptions personnelles d'impôt disparaissaient aussi.
- Le RUSR devrait prendre effet en même temps que les modifications générales que nous proposons pour l'assurance-chômage. Il s'appliquerait en deux temps : la première étape entraînerait immédiatement la suppression des allocations familiales et les crédits et exemptions d'impôt pour enfants, qu'on remplacerait par une subvention ou un crédit d'impôt de 1 000 dollars par an

en 1985, payables mensuellement. Les familles dont le revenu annuel ne dépasse pas 26 000 dollars toucheraient le montant intégral. Au-delà de ce revenu, les prestations seraient réduites de 25 pour cent. La tarification fondée sur l'expérience s'appliquerait immédiatement à l'A-C, alors que les prestations d'assistance sociale seraient restructurées, de façon à ce que la réduction actuelle, liée au niveau de l'emploi et des dépenses qui les régit, cède la place à une réduction de 50 pour cent. Avec la seconde étape qui prendrait fin au début de 1988, toutes les modifications détaillées ci-dessus relativement aux PAC, RUSR et PTAR seraient chose faite.

Les commissaires font observer que les niveaux des prestations et les structures qu'ils recommandent ont un caractère simplement indicatif. S'ils nous semblent adéquats au milieu de 1985, ils varieront certainement avec le temps. De plus, l'interrelation qui existe entre les garanties de base et les taux de récupération fiscale, par exemple, sont sujets à modification, si l'on veut qu'ils produisent d'autres effets.

Nous voulons aussi souligner que, si le gouvernement fédéral peut, à lui seul, prendre l'initiative de ces réformes, ces dernières seront bien plus efficaces si elles intervenaient en même temps que les changements aux programmes provinciaux. La raison principale en est que les recettes fiscales des provinces augmentent toutes les fois que le gouvernement fédéral met fin à une exemption ou à une déduction. Pour que ces programmes produisent leur plein effet sur la politique sociale, il faudra soit que les gouvernements s'entendent pour rajuster les paiements de transfert, soit que les provinces cèdent à l'autorité fédérale des points d'impôt en contrepartie des transferts de recettes.

- Les commissaires recommandent, par conséquent, que le gouvernement central et les provinces étudient, de toute urgence et attentivement, les propositions ci-dessus. Nous insistons auprès du gouvernement d'Ottawa afin qu'il les inclue à l'ordre du jour d'une prochaine conférence des premiers ministres canadiens pour ensuite les appliquer sans délai.

Notre propos n'est pas d'assurer des prestations suffisantes à tous les Canadiens qui n'ont aucune source de revenu, car tel n'est pas l'objectif du RUSR qui se veut essentiellement un programme d'appoint visant à pallier le déséquilibre qui existe fréquemment entre le revenu et les besoins. C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements provinciaux de ne pas mettre fin à leurs programmes de bien-être social qui serviraient, sous réserve d'une évaluation du revenu, de complément aux prestations d'A-C et à celles du RUSR, qui ne répondent pas pleinement aux besoins des bénéficiaires. La fraction provinciale des paiements de bien-être devrait normalement suffire à cette fin. Certaines modifications fiscales, qui iraient de pair avec l'adoption du RUSR, pourraient, en outre, sensiblement accroître les recettes des provinces. Il faut souhaiter que ces fonds nouveaux servent également à alimenter les programmes de sécurité du revenu, allégeant ainsi le fardeau financier des prestations d'appoint.

Les commissaires estiment que le RUSR sera la pierre angulaire des programmes de sécurité sociale au siècle prochain. S'ils ne peuvent l'appliquer, les gouvernements devraient, à tout le moins, entreprendre une série de réformes moins radicales en vue d'améliorer certains des aspects inadéquats des programmes actuels.

- Advenant donc que le RUSR ne soit pas appliqué, les commissaires recommandent :
 - la réforme des programmes de prestations familiales, en réduisant ou en supprimant l'exemption d'impôt pour enfants et les allocations familiales, tout en augmentant le crédit d'impôt pour enfants, qui serait versé mensuellement;
 - la réforme du Régime de bien-être social, de façon à supprimer l'imposition préalable des prestations du bien-être social aussitôt que les bénéficiaires tirent un revenu d'un emploi ou touchent des allocations au titre de la formation professionnelle ou d'autres sources. □

Il nous faut souligner que ces réformes sont partielles et que nous leur préférons un Régime universel de sécurité du revenu.

Les services sociaux

La Commission n'a pas fait un examen exhaustif des programmes canadiens de services sociaux. Elle a reçu, toutefois, de nombreux mémoires à ce propos, et ses membres ont convenu de plusieurs recommandations à ce sujet :

- Nous sommes d'avis qu'il faut continuer de confier aux collectivités, aux associations sans but lucratif et aux organismes bénévoles la responsabilité des services sociaux. Nous recommandons instamment que l'on ne réduise pas les subventions à ces organismes pour ne pas entraver leur action et que les gouvernements disposent d'un personnel suffisant pour s'acquitter de la surveillance nécessaire à cet égard. La continuité du financement est particulièrement importante, car absolument rien n'indique que les services sociaux, qui comprennent l'aide aux enfants, aux vieillards, aux invalides et à ceux qui connaissent des difficultés passagères, soient surfinancés. C'est le contraire qui ressort, en fait, des témoignages et preuves que nous avons recueillis aux cours de nos audiences.
- Nos principaux services sociaux tireront également profit de ce qui suit :
 - d'autres formes d'aide visant une plus grande autonomie des bénéficiaires;
 - d'une meilleure intégration des différents services sociaux et médicaux des collectivités.

L'accessibilité à de nombreux services sociaux est entravée par la notion de « besoin », sur laquelle repose notre Régime de bien-être social. Seuls les

Canadiens qui sont (financièrement) dans le besoin ou qui le seront vraisemblablement peuvent s'en prévaloir librement. Beaucoup d'autres, qui ont à peine quitté le seuil de la pauvreté, ne peuvent en pratique recevoir ni l'aide d'ordre familial, matrimonial et financier, ni les services d'aide à l'enfance dont ils ont grandement besoin.

■ La Commission recommande que le financement des programmes du bien-être social soit détaché des accords de financement conclus entre le gouvernement central et les provinces et renégocié ensuite afin de faciliter l'accès de ces services à nos concitoyens.

■ La Commission n'est pas convaincue que les organismes privés à but lucratif amélioreraient appréciablement la qualité des services sociaux si on les leur confiait massivement. Advenant cette privatisation dans un secteur ou un autre, nous recommandons qu'elle fasse l'objet d'une réglementation très étudiée. La maximalisation du profit ne constitue pas toujours, à notre avis, le motif le plus apte à régir les relations humaines.

Deux importants groupes de travail nationaux étudient actuellement la question de la garde des enfants; c'est pourquoi la Commission ne s'est pas attardée sur ce sujet. Elle signale, cependant, que les directives actuelles du Régime de bien-être posent de grosses difficultés aux Canadiens à revenus moyens, qui veulent recourir aux services de garde financés par les contribuables, et que l'exemption actuelle de 2 000 dollars, accordée au titre de la garde d'enfants, profite bien plus aux familles aisées qu'à la plupart des autres. Ces deux dispositions devraient être modifiées.

■ Enfin, les commissaires veulent ici rendre hommage aux travailleurs canadiens qui, par centaines de milliers, œuvrent bénévolement pour venir en aide à leur prochain. Nous recommandons à tous les paliers de gouvernement de continuer à les soutenir et à les encourager, mais strictement dans le contexte de programmes dispensés par le secteur bénévole, avec le plein appui et sous la surveillance constante des autorités. □



Le contexte institutionnel

Conclusions et recommandations

Plus le gouvernement est présent dans la vie des Canadiens, plus il importe que nos institutions soient démocratiques. Or, nos institutions parlementaires demeurent notre meilleure garantie contre toute tyrannie éventuelle du gouvernement. Les commissaires voient dans le Parlement la principale tribune pour discuter publiquement des affaires de la nation et ils espèrent que leurs recommandations contribueront à fortifier cette institution.

Pour nous assurer que le Parlement conservera ce rôle, nous devons non seulement appuyer ses processus démocratiques, mais également améliorer sa capacité à réconcilier les intérêts du pays et des régions. Les commissaires ne souhaitent ni réaffirmer la prédominance du gouvernement national selon l'optique qui régnait à l'époque de la Confédération, ni faire des gouvernements provinciaux une partie intégrante du gouvernement national.

En ce qui a trait au fédéralisme et aux relations intergouvernementales, deux nécessités fondamentales ont influencé les objectifs généraux des commissaires. Premièrement, il est souhaitable de clarifier, dans la mesure du possible, la répartition des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, que ce soit par une modification à la Constitution, par délégation ou par un accord intergouvernemental, ou encore par des orientations politiques mieux définies. En second lieu, étant donné la complexité du gouvernement moderne et l'interdépendance qui existe au sein de notre fédération, il serait souhaitable d'introduire davantage de certitude et de stabilité dans les rapports intergouvernementaux. Il serait illusoire de s'imaginer que les conflits intergouvernementaux disparaîtront, et nous ne chercherons donc pas à créer de nouvelles institutions aux pouvoirs discrétionnaires. Nous aimerions plutôt chercher à assurer et à mieux faire connaître au grand public un minimum de processus et de structure qui auraient pour effet d'atténuer les excès et les coûts des litiges non résolus, et qui serviraient par le fait même à résoudre les problèmes communs.

Les commissaires voient dans la *Charte des droits et des libertés* une garantie de droits précis et de libertés du citoyen ainsi qu'une composante importante du cadre dans lequel la société canadienne pourra évoluer. Cela

correspond à notre opinion selon laquelle le droit constitutionnel doit être à l'écoute du changement social, des valeurs et attitudes en mutation, et qu'il doit stabiliser le rythme et l'orientation de cette évolution.

La responsabilité publique du gouvernement

- La tradition canadienne du «gouvernement des partis» restreint les possibilités qu'ont les députés de participer à l'élaboration des politiques en dehors des caucus des partis. Des groupes de pression organisés disputent aux députés leur rôle de représentants du peuple et évitent fréquemment de passer par eux.
- Les députés pourraient accroître leur influence sur le choix des politiques si ceux qui font partie de comités parlementaires décidaient d'enquêter et de poursuivre le débat sur les questions d'intérêt public, avant que leurs partis respectifs n'aient pris fermement position sur ces questions. La division entre les comités législatifs et les comités d'enquête permettrait d'arriver à ce résultat en contribuant à offrir au Parlement et au gouvernement des analyses et des conseils distincts de ceux qu'offrent les hauts fonctionnaires de l'État ou que l'on obtient de sources extra-parlementaires.
- Il n'est pas nécessaire que le Parlement restreigne l'activité des groupes de pression, mais il doit demeurer la principale tribune publique où ces groupes exposeront leurs doléances. Au contraire, le Parlement doit encourager ces groupes à exprimer leurs points de vue et à faire valoir leurs demandes afin qu'elles puissent être examinées dans le cadre d'intérêts plus larges. Il serait souhaitable que quelques comités parlementaires se concentrent sur les questions de politiques globales—par exemple : le budget, les statuts de réglementation, les sociétés d'État et les relations fédérales-provinciales. De tels comités offrirait le cadre idéal pour ce genre d'études.
- Des organismes tels que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, ceux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée, et le bureau du Vérificateur général ont des fonctions importantes, mais ils ne sont qu'insuffisamment orientés et contrôlés par les élus du peuple. Pour s'assurer que ces organismes rendent des comptes, le Parlement doit définir leurs procédures et leurs stratégies de base. Les commissaires proposent que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, et les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information présentent un exposé sur leur fonctionnement devant un Comité parlementaire sur la fonction publique. Ce comité vérifierait dans quelle mesure ces organismes réussissent à respecter les critères définis par le Parlement. Ce comité, connaissant le fonctionnement de ces organismes, étudierait également leur état financier. Le

Comité des comptes publics exercerait ce rôle pour ce qui a trait au bureau du Vérificateur général.

- Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a formalisé les structures du Cabinet ainsi que les processus et les services de soutien afin de rétablir le contrôle ministériel et parlementaire sur une structure administrative toujours plus tentaculaire. Bien que les organismes centraux aient partiellement réussi à contrôler la dispersion et la diffusion des pouvoirs parmi les fonctionnaires, ils ne pourront le faire efficacement que par une surveillance attentive de la part des ministres; sans quoi, les organismes centraux eux-mêmes se métamorphosent en un nouvel échelon bureaucratique à contrôler.
- Nous avons accordé trop d'autonomie et de pouvoirs discrétionnaires à des organismes gouvernementaux non ministériels comme les sociétés d'État et les organismes de réglementation. Cette autonomie a sapé les principes qui obligent le gouvernement à rendre des comptes. Pour corriger cette situation, les commissaires recommandent que l'on définisse des mesures plus étendues de « contrôle » sur les sociétés d'État dans le cadre d'une réforme de la concurrence et de la réglementation, mesures qui correspondraient à la tendance actuelle, mais elles seraient prises entre autres dans le cadre d'une obligation administrative de rendre des comptes mais non uniquement dans ce cadre. Les gouvernements doivent exercer un plus grand contrôle stratégique sur les sociétés d'État, plus particulièrement sur celles qui sont de nature commerciale, sans nécessairement intervenir dans les décisions quotidiennes de la direction. En outre, le Cabinet doit renforcer sa surveillance sur les arrêtés décrétés par les organismes de réglementation.
- Même si certaines nominations politiques plus célèbres ont violé l'idéal d'une fonction publique neutre, il serait faux d'affirmer que les hauts fonctionnaires de l'État sont devenus politisés. Le système des nominations par arrêtés en conseil, en vertu du mérite professionnel et sur recommandation du Greffier du Conseil privé, a donné de bons résultats. Cependant, les conseils politiques donnés au Premier Ministre ont traditionnellement été à l'origine de nominations à des postes au sein de conseils d'administration et d'organismes de l'État. Ce dernier mode est sans doute trop étendu; le public serait peut-être mieux servi si bon nombre de ces nominations se fondaient exclusivement sur le mérite. Un groupe multipartite désigné par le Comité parlementaire sur la fonction publique, dont nous proposons la création, devrait étudier les pratiques de nominations des individus par le gouverneur en Conseil à des conseils d'administration et des organismes de l'État, au service diplomatique, aux échelons supérieurs des ministères et parmi le personnel des ministres, pour distinguer entre deux catégories de postes : ceux où les nominations partisanses sont justifiées et ceux où le

prosélytisme n'est aucunement pertinent et où le mérite professionnel doit l'emporter. Les commissaires estiment que l'application de cette politique générale d'examen doit être continue et que les nominations sans valeur partisane évidente doivent être faites sur la base du mérite.

- Plus les responsabilités internationales de l'État augmentent, plus les contrôles démocratiques que nous pouvons exercer sur lui sont menacés. Les commissaires croient donc qu'il serait souhaitable de réaffirmer l'obligation du gouvernement de faire ratifier les traités internationaux par le Parlement et d'adopter d'autres mesures qui permettraient à celui-ci de revoir les décisions de l'exécutif dans le domaine international. □

La formulation des politiques économiques : gouvernement représentatif et intérêts socio-économiques

Il est important de faciliter la participation plus directe et continue des représentants des groupes d'intérêts canadiens dans les prises de décisions publiques, surtout en matière économique. Ces intérêts doivent se côtoyer davantage et tenir compte des préoccupations et des conflits plus larges de la société canadienne dont la solution relève ultimement du Parlement.

Contrairement aux structures formelles qui se sont développées dans certains pays occidentaux, les habitudes consultatives canadiennes sont plutôt fragmentées, informelles et épisodiques. Sont-elles toujours adéquates? À la lumière de notre expérience récente et de la prévisible nécessité d'une adaptation économique, il serait permis d'en douter. Malgré cela, nous ne recommandons pas l'adoption d'un style corporatif ou tripartite de relations entre le gouvernement et le secteur privé.

- Même s'il est nécessaire que la préparation et la publication du budget de l'État soient entourées du plus grand secret, les commissaires recommandent l'adoption de lignes directrices plus sélectives à l'égard du secret budgétaire. Ils encouragent la Chambre des communes à agir en ce sens afin de définir des étapes de discussion et de consultation avancées et efficaces.

Un accord fédéral-provincial sur le calendrier des budgets permettrait une coordination de leur présentation de façon à ce que le budget fédéral précède ou suive la plupart des budgets provinciaux de deux ou trois mois. Les consultations prébudgétaires se discuteraient à plusieurs niveaux, mais celles-ci seraient finalisées à la Chambre des communes.

Un dialogue soutenu sur les orientations des politiques économiques nécessite une consultation permanente d'envergure nationale. La Commission est en faveur de la création d'un Comité permanent des Communes sur la politique économique. Le Comité tiendrait une série annuelle d'audiences prébudgétaires dont le calendrier aurait un impact sur la préparation du budget. Il recueillerait des témoignages sur les perspectives du pays émanant du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Conseil du Trésor ainsi que d'organismes comme le Conseil économique du

Canada; il entendrait aussi les points de vue des principaux groupes, y compris des représentants du monde des affaires, des travailleurs et d'autres associations.

Le Comité examinerait la performance du gouvernement ainsi que les impacts (recettes et dépenses) des positions des principaux groupes d'intérêts. Il coordonnerait le calendrier de son examen budgétaire avec ses autres responsabilités et avec la Conférence annuelle des premiers ministres. Les priorités internes et le cycle de planification du gouvernement fédéral devront alors s'harmoniser avec un cycle fédéral-provincial convenu.

Il est essentiel de poursuivre un dialogue sectoriel, industrie par industrie, concernant l'amélioration de l'économie du Canada. Les discussions devront regrouper des représentants du monde des affaires, des travailleurs, des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et d'autres groupes, le cas échéant. La participation gouvernementale pourrait ne pas toujours être nécessaire. À la lumière de ces conclusions, les commissaires recommandent que les discussions sectorielles adhèrent aux principes suivants :

- les mécanismes consultatifs devront avoir des objectifs clairs et précis. De cette façon, leur probabilité de succès serait plus grande;
- la consultation devra être permanente et assez prévisible. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de créer des groupes permanents;
- les gouvernements doivent s'engager fermement à l'égard de toute consultation qu'ils entreprennent. Pour que les modalités de consultation soient efficaces, il faudrait que les participants non-gouvernementaux aient une certaine influence sur l'ordre du jour et sur l'échéancier des prises de décisions, toutefois, la responsabilité globale pour la formulation des politiques demeurerait entre les mains de l'équipe au pouvoir;
- les processus consultatifs en vue d'un consensus devront être adéquatement représentatifs des divers groupes sociaux et prévoir, en principe, la parité entre le patronat et les travailleurs;
- le partage et le tamisage de l'information sont des préalables à cette démarche consultative. □

Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux

Selon les commissaires, les principes mêmes du fédéralisme exigent que la Chambre des communes, où sont représentées les populations, soit accompagnée d'une deuxième chambre représentant les régions. Nos institutions devraient reconnaître ce principe du fédéralisme et prévoir une meilleure représentation régionale dans la formulation des politiques nationales et dans l'administration fédérale.

- Les commissaires recommandent que le Sénat incarne le principe fédéraliste d'une représentation régionale actuellement inexistante à la Chambre des communes :

- un Sénat réformé doit épouser nos méthodes de «gouvernement des partis» en termes d'élections, de caucus et de discipline. Le Sénat doit être élu, et l'élection des deux chambres doit avoir lieu en même temps;
- au Sénat, la représentation doit être pondérée en faveur des régions moins peuplées. Toutes les régions doivent être considérées égales, et le Sénat doit tempérer et non entraver la représentation populaire;
- le Sénat doit être élu selon un système de représentation proportionnelle. Le parti au pouvoir serait plus susceptible d'avoir des élus de toutes les régions au sein de son caucus, même si, dans certaines régions, il n'obtenait des sièges qu'au Sénat. Un Sénat élu de cette manière permettra normalement au parti au pouvoir de désigner un conseil des ministres où seront représentées toutes les régions;
- Nous recommandons que les sénateurs soient élus dans des circonscriptions à six membres. Ce nombre est assez important pour assurer la représentation proportionnelle voulue tout en permettant une certaine reconnaissance des régions à l'intérieur des provinces. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest pourraient élire leurs sénateurs avec des majorités simples. Le nombre actuel des sénateurs pourrait être modifié et réparti comme suit :

| | Actuel | Proposé |
|---------------------------|--------|---------|
| Colombie-Britannique | 6 | 12 |
| Alberta | 6 | 12 |
| Saskatchewan | 6 | 12 |
| Manitoba | 6 | 12 |
| Ontario | 24 | 24 |
| Québec | 24 | 24 |
| Nouveau-Brunswick | 10 | 12 |
| Nouvelle-Écosse | 10 | 12 |
| Île-du-Prince-Édouard | 4 | 6 |
| Terre-Neuve | 6 | 12 |
| Yukon | 1 | 2 |
| Territoires du Nord-Ouest | 1 | 4 |
| | 104 | 144 |

- Le Sénat n'a pas besoin de disposer d'un droit de veto pour s'opposer, au nom des régions, à la majorité législative de la Chambre des communes. Les commissaires estiment que le Sénat devrait disposer d'un veto suspensif de six mois, sauf en matière de législation linguistique, laquelle législation requerrait l'approbation de la majorité des sénateurs francophones, aussi bien que celle du Sénat au complet.
- D'ici un certain temps, s'il n'y avait pas de réforme adoptée dans le sens de notre proposition, il faudrait entreprendre la modification du système électoral des Communes et améliorer la représentation régionale. En l'occurrence, les commissaires sont

en faveur de la proposition du Groupe de travail sur l'Unité nationale qui consiste à ajouter 60 députés aux Communes, distribués parmi les partis en proportion de leurs voix populaires nationales, et attribués aux provinces en compensation de leur « sous-représentation » dans le nombre de sièges remportés, par rapport aux proportions du vote populaire dans chaque province.

De nombreux ministères et organismes fédéraux n'ont pas assumé la responsabilité du développement régional qui fait partie de leur mandat. Cette carence a réduit l'aptitude du pouvoir exécutif à répondre aux besoins des différentes régions et a porté atteinte à l'efficacité de la représentation régionale au conseil des ministres.

- La Commission recommande, par conséquent :
 - que les organismes administratifs centraux soient structurés de façon à communiquer un plus grand nombre de renseignements régionaux afin de permettre au conseil des ministres de bien fonder ses décisions. Cela suppose que les bureaux régionaux soient intimement liés à l'action de l'organisme central et offrent leur soutien au Premier ministre et à son Cabinet;
 - que les ministères et les organismes soient réorganisés sectoriellement, à des fins de planification et de développement, et qu'ils intègrent pleinement dans leurs actions la dimension régionale. Des fonctionnaires régionaux devront participer aux prises de décisions centrales;
 - que l'on tienne compte de la représentation régionale dans les nominations aux conseils d'administration des sociétés d'État et des organismes de réglementation. Si le Sénat devenait un corps élu, les nominations des présidents des grandes sociétés d'État et de tous les membres des conseils d'administration des organismes de réglementation devront être soumises à l'approbation d'un comité sénatorial créé à cette fin. □

Les obstacles au sein de l'union économique canadienne

En dépit d'inquiétudes récemment exprimées voulant que l'union économique canadienne soit de plus en plus menacée par la balkanisation et la fragmentation, il faut reconnaître que les biens, les capitaux, les services et les personnes circulent plus librement que jamais dans le marché commun canadien.

Bien que les pertes économiques imputables aux entraves à la libre circulation et aux distorsions du marché commun semblent minimales, les intervenants économiques privés ont indiqué qu'ils éprouaient des difficultés considérables à cet égard. Encore plus que la justification économique, c'est la justification politique d'un droit national à la liberté de mouvement qui s'impose à la plupart des Canadiens.

Les conséquences de ces distorsions – et la nécessité d'une coordination efficace des politiques économiques – sont susceptibles d'augmenter à mesure

que les Canadiens affronteront une concurrence étrangère toujours plus forte. Nous devons trouver des stimulants afin de favoriser notre esprit compétitif international et afin de faciliter les moyens d'atteindre les rajustements désirés.

L'union économique suppose l'élimination des barrières internes ainsi que des mesures positives pour faciliter les opérations du marché, surmonter ses imperfections et parvenir à une stabilisation efficace au moyen de politiques industrielles et sociales adéquates. Toutes les régions doivent bénéficier équitablement de l'intégration économique.

Les barrières internes sont peut-être des réactions des gouvernements aux préférences locales; elles reflètent souvent notre engagement à redistribuer les revenus et les possibilités. Ainsi, dans certains cas, le défi ne consiste pas uniquement à éliminer ces barrières par des interdictions constitutionnelles ou par d'autres moyens, mais plutôt, à équilibrer les avantages économiques de la libre circulation par rapport à d'autres buts auxquels aspirent les Canadiens. La politique des échanges ne dépend pas exclusivement du rendement économique, de la diversité politique ou de l'autonomie provinciale au sein de la fédération : le fédéralisme canadien porte également sur une collectivité nationale ayant ses propres exigences. En outre, et la *Charte des droits et des libertés* le dit bien, les droits individuels ont des répercussions sur l'union économique.

L'objectif de développement régional exige que la politique économique canadienne cherche non seulement à maximiser l'agrégat du revenu national, mais aussi à encourager le développement économique de chaque région.

■ Les commissaires proposent que l'on réexamine plus largement la portée de l'article 121 de l'*Acte constitutionnel de 1867*, cela, en harmonie avec l'interprétation selon laquelle il couvrirait aussi bien les services que les marchandises, les barrières non tarifaires de même que les tarifs. Néanmoins, étant donné la controverse et les incertitudes actuelles, il serait prudent, en définitive, d'apporter une clarification par une modification constitutionnelle.

■ Nous recommandons une modification assortie de réserve qui inclurait les services de telle sorte que refléteraient les conceptions actuelles qui touchent le commerce interprovincial. En ce qui concerne les barrières non tarifaires, les gouvernements devront s'entendre initialement sur un code de bonne conduite économique.

■ Nos gouvernements devront élaborer ce code et énoncer des normes acceptables ainsi que des principes qui auront force de loi pour régir l'union économique. Voici quelques-unes des lignes directrices que nous proposons :

- le code devra confirmer quelques principes généraux de l'union économique qui s'appliqueront tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux :
 - la réduction des obstacles à l'allocation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services à travers le Canada;
 - la non-discrimination contre les personnes (individus et organisations) sur la base de la province de résidence;

- l'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui pourraient s'appliquer aux résidents d'autres juridictions, et la mise sur pied de consultations préalables à cette fin;
 - la reconnaissance de la nécessité d'une infrastructure de transport, de communication et d'information pour appuyer le développement économique national grâce à des retombées régionales importantes.
- Il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il n'enfreint pas le code.
 - Le code devra préciser les principaux domaines où devra commencer la réduction des barrières dans le commerce intérieur. Il faudra s'attarder non seulement sur la forme que prendront les barrières mais aussi sur leurs répercussions potentielles. Les possibilités de choisir entre plusieurs types de barrières sont nombreuses et les provinces diffèrent dans leur développement économique et dans leur aptitude à empiéter sur d'autres juridictions. Les responsables de l'élaboration du code pourraient sans doute commencer par les barrières qui empêchent les entreprises canadiennes d'être concurrentielles sur le plan international.
 - Dans un premier temps les gouvernements devraient établir le code de telle sorte que les pressions combinées du public et des gouvernements en assureraient le respect. Les structures intergouvernementales existantes serviraient de tribune pour traiter de cette question politiquement délicate concernant les barrières intérieures au commerce. Après avoir fait l'expérience du code et de son fonctionnement, nous pourrions alors enchâsser les principes dans la Constitution et assurer son respect dans le cadre d'une nouvelle entente gouvernementale.
 - La Conférence des premiers ministres devra créer un conseil des ministres du développement économique chargé d'élaborer le code, de surveiller l'état de l'union économique et d'explorer des méthodes de coordination des politiques.
 - Pour mettre en marche l'opération d'identification et de contrôle des barrières du commerce interne, les commissaires proposent la procédure suivante. Le Conseil demandera à chaque gouvernement de lui soumettre la liste des barrières imposées par d'autres gouvernements qui, selon lui, entravent son économie provinciale ou le bien-être de ses résidents. Après quoi, chaque gouvernement devra justifier chacune de ses politiques identifiées au premier stade. Une commission fédérale-provinciale sur l'union économique rassemblera cette documentation et analysera les barrières, leurs conséquences probables, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été mises sur pied. La Commission déterminera quelles sont les violations aux principes de l'union économique et, de la sorte, fera des recommandations relatives aux conditions particulières du code.

Elle transmettra par la suite son rapport au Conseil pour qu'il prenne des mesures afin de corriger la situation.

- Une Commission fédérale-provinciale sur l'union économique qui appuierait le Conseil des ministres du développement économique aurait pour responsabilité la préparation des documents réclamés par ce dernier :
 - elle analyserait la première série de barrières identifiées durant l'enquête initiale du Conseil;
 - elle amorcerait la recherche sur l'état de l'union économique et sur les moyens de l'améliorer;
 - elle recevrait les griefs des groupes, des individus et des entreprises touchés par des mesures gouvernementales qui menaceraient l'union économique; elle ferait enquête et présenterait des rapports sur le sujet, accompagnés de recommandations adressées au public et au Conseil.

Si un tel code avait un jour force de loi, la Commission deviendrait un organisme de réglementation qui régirait alors les gouvernements. □

La gestion économique

Compte tenu de l'engagement de l'union économique canadienne et de l'adaptation de notre économie sur le plan international, et ce, dans plusieurs domaines, nous croyons que des changements constitutionnels favoriseraient une meilleure gestion économique; le Canada devrait se doter d'une procédure qui imposerait aux autorités fédérales et provinciales l'adhésion aux dispositions des traités ratifiés.

■ Nous recommandons une modification constitutionnelle stipulant que lorsqu'un traité contient des dispositions qui doivent être appliquées par les législatures provinciales ou qui touchent les droits de compétence provinciale, les articles appropriés du traité devront être ratifiés par les provinces. Nous proposons que les articles d'un traité qui imposent des obligations aux provinces entrent en vigueur dès que les résolutions en ce sens sont adoptées par les deux tiers des législatures des provinces, représentant au moins la moitié de la population du Canada. Il est vrai que cette recommandation ne s'appliquerait pas immédiatement aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis, mais il serait souhaitable de trouver une solution constitutionnelle avant que l'entente commerciale proposée ne soit renégoiée vers 1990.

■ Afin de clarifier les compétences et les rôles dans le domaine des télécommunications, nous recommandons que les dites compétences deviennent des pouvoirs ancillaires;

■ afin de clarifier les responsabilités relatives à certains aspects de la réglementation globale du commerce et des échanges, nous proposons que l'article 91(2) soit modifié de façon à stipuler

clairement les pouvoirs fédéraux de réglementation sur la concurrence et les normes de qualité;

■ si l'on ne parvient pas bientôt à une entente intergouvernementale concernant l'harmonisation des règlements relatifs au camionnage interprovincial, nous recommandons qu'il faudrait sérieusement envisager de soumettre la question à la juridiction fédérale. □

La péréquation

Le principe de la péréquation, élément essentiel du fédéralisme canadien, représente un engagement à l'égard de toutes les provinces, selon lequel les problèmes économiques qu'elles seront susceptibles de rencontrer ne pourront entraver leur rôle constitutionnel. Ce principe contribue à une véritable décentralisation des fonctions gouvernementales, en dépit de la différence des pouvoirs économiques de chaque province.

Les commissaires insistent sur la distinction qu'il faut faire entre paiement de péréquation et programme de développement régional. Le premier a pour objet de compenser les désavantages économiques alors que le second est destiné à inverser les désavantages. Les paiements de péréquation ne sont nécessaires qu'à cause de nos obstacles dans le combat des disparités économiques régionales. En pratique, cela signifie que le financement du développement régional doit être ajouté aux paiements de péréquation; le gouvernement fédéral ne doit pas enlever à l'un ce qu'il donne à l'autre.

■ La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution régionale lui confère un rôle de premier plan dans la conception et l'exploitation du régime de la péréquation. Les commissaires recommandent que des discussions soient amorcées avec les provinces en vue d'apporter les changements suivants dans le système de la péréquation :

- le Canada devra retourner à un système fiscal représentatif incluant la totalité des provinces dans l'assiette fiscale. Le calcul actuel sur la base de cinq provinces tolère trop de distorsions, de stratégies et d'effets secondaires imprévus;
- le calcul des paiements de péréquation devra, en partie, tenir compte des revenus provenant de ressources. Il n'y a pas de chiffres absolus, mais nous croyons qu'un éventail de 20 à 30 pour cent serait un bon compromis, puisqu'il correspond à peu près aux sommes qui entreraient dans les coffres provinciaux sous forme de recettes fiscales, si les ressources naturelles relevaient du secteur privé;
- le concept de l'inclusion des besoins dans le calcul des octrois est assez séduisant. Néanmoins, les commissaires admettent que cela ne pourra se faire que lentement, étant donné la masse des renseignements nécessaires et les sérieuses difficultés pratiques à surmonter. L'inclusion des besoins dans ce calcul sera d'une importance particulière si les territoires du Nord participaient au régime. □

Le développement régional

La Commission croit que le développement régional doit demeurer un élément essentiel de la politique canadienne et, même, du pacte confédératif. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reflète cette attitude. Il faut admettre pourtant qu'il arrive souvent que des politiques destinées à promouvoir le développement régional entravent l'efficacité générale de l'économie nationale dans la mesure où elles ralentissent l'adaptation inter-régionale et entraînent un déséquilibre du développement régional. Les Canadiens devront reconsidérer leur façon d'identifier les disparités économiques régionales de même qu'ils devront revoir les solutions et les mécanismes institutionnels qui permettent de surmonter les disparités économiques.

■ La Commission recommande un nouveau système fédéral-provincial de partage des dépenses et des responsabilités de développement régional.

- Le gouvernement central devrait orienter les programmes de développement régional de manière à améliorer la productivité des régions et l'efficacité du marché du travail. C'est pourquoi, ces programmes devront comporter des mesures destinées à améliorer les compétences des travailleurs et des gestionnaires, à augmenter l'efficacité des recherches et des efforts de développement régional, à assurer un haut niveau d'appui de l'infrastructure, et à subventionner la mobilité intra-régionale et inter-régionale. Le gouvernement fédéral devrait non seulement offrir de tels programmes à l'échelle nationale, mais concentrer également ses efforts plus spécialement dans les provinces moins développées. De plus, il devrait offrir son assistance en matière de modernisation de l'équipement industriel afin de stimuler la productivité régionale. Nous croyons qu'une assistance de ce genre, si elle était justifiée, devrait être offerte à l'échelle nationale ou laissée aux gouvernements provinciaux qui en assument la responsabilité régionale.
- En vertu d'un tel accord, le gouvernement fédéral mettrait un terme à tous ses programmes régionaux directs explicitement destinés à la création d'emplois. Tout en maintenant les régimes nationaux, il y aurait élimination des subventions fédérales, des concessions fiscales et d'autres mesures strictement destinées à engendrer des emplois ou à attirer des entreprises dans une région particulière. De même, le gouvernement fédéral mettrait fin aux différences régionales d'application du régime d'assurance-chômage, des crédits d'impôts, et d'autres mesures susceptibles d'entraîner une distorsion dans les marchés du travail régionaux. Les crédits jusqu'alors affectés aux programmes de ce genre alimenteraient plutôt les subventions au développement économique régional.
- Les provinces qui ont droit aux paiements de péréquation seraient admissibles aux subventions au développement

économique régional. Le montant de ces subventions serait déterminé par une formule qui tiendrait compte du nombre d'habitants et elles seraient proportionnelles au degré de disparité fiscale entrant dans la formule de péréquation. Comme nous l'avons déjà signalé, les paiements de péréquation sont nécessaires pour combler les disparités économiques alors que l'objet de ces nouvelles subventions serait de réduire les disparités futures. Elles seraient renégociées tous les cinq ans.

- Les provinces assumeraient la pleine responsabilité des mesures d'emploi locales ou propres à un endroit dans le cadre de leur propre approche au développement régional. Elles auraient la pleine liberté de ventiler les subventions au développement économique régional sous réserve de deux conditions seulement :
 - chacune des provinces bénéficiaires signerait un Accord de développement économique régional (ADER) avec le gouvernement fédéral, où serait énoncé un plan général de développement économique pour la province indiquant les mesures que chaque ordre de gouvernement aurait à appliquer. Certaines composantes de ces plans pourraient prendre la forme de programmes à coûts partagés ou de contributions fédérales aux activités provinciales; les commissaires estiment pourtant que, dans l'ensemble, chaque gouvernement devrait contrôler l'application et la prestation de ses propres programmes, chapeautés par l'ADER, afin d'en assumer directement la responsabilité;
 - chacune des provinces bénéficiaires serait tenue à la ratification du document proposé (code de bonne conduite économique) afin d'améliorer le fonctionnement de l'union économique canadienne.
- Tout en reconnaissant la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer une gestion financière plus prudente, les commissaires croient que l'engagement total du fédéral à l'égard du développement régional – regroupant les subventions au développement économique régional et les autres fonds consentis par l'intermédiaire de l'ADER – devrait considérablement augmenter au cours des prochaines années.
- Le gouvernement central continuerait à jouer un rôle important dans l'élaboration de programmes de développement d'incidence régionale significative tels que :
 - Un système réformé de péréquation;
 - Le Régime universel de la sécurité du revenu (RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR);
 - Les politiques sectorielles – pêche, agriculture et forêts – devront être conçues selon des critères de bonne politique sectorielle (voir les Parties III et IV de ce Rapport) et développées en consultation étroite avec les provinces lorsque cela les touche suffisamment;
- Un engagement fédéral soutenu à l'égard du développement régional requiert que l'on confie à un organisme central unique

la responsabilité d'apporter un contenu régional aux programmes des divers ministères fédéraux et de coordonner les efforts du gouvernement central. Les commissaires estiment que le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), relevant du Premier ministre, serait l'organisme tout indiqué à cet effet. Ils croient également que le Coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE) ou d'autres hauts fonctionnaires postés dans chaque province peuvent contribuer à coordonner les activités fédérales dans chaque province, de concert avec le gouvernement provincial, et ce, en créant des liens avec les intérêts économiques locaux. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ des responsabilités de ses fonctionnaires postés dans les régions qui relèveraient directement du BRFP. □

Les ententes fiscales

Les accords de perception de l'impôt

Les accords de perception de l'impôt ont bien servi le Canada. Ils conviennent tant aux citoyens qu'aux gouvernements et ils contribuent à l'harmonie et à la vigueur de l'union économique. Il faudra donc les conserver. Néanmoins, ces accords sont actuellement mis à rude épreuve et ils menacent de se désintégrer. Les réformes proposées par la Commission s'inspirent d'une volonté de préserver les accords, mais sans que cela soit coûteux; d'une part, quant à l'obligation des législatures à rendre des comptes et, d'autre part, quant à la souplesse qui caractérise le système actuel.

■ Les commissaires recommandent par conséquent :

- que les accords soient modifiés de façon à placer l'impôt sur le revenu des particuliers sur le même pied que l'impôt sur le revenu des entreprises, appliquant les taux provinciaux sur la base commune déterminée par le fédéral. Une telle mesure amenuiserait la vulnérabilité provinciale face aux modifications fiscales du fédéral, d'une part, et elle donnerait plus de relief à l'autonomie provinciale, d'autre part, puisque cela permettrait aux provinces de décider plus facilement du degré de progressivité de leurs propres taux d'imposition;
- que le gouvernement fédéral consulte les provinces avant toute réforme fiscale ayant une incidence majeure sur les relations fédérales-provinciales. Cette dernière recommandation est conforme au souci plus global des commissaires d'atténuer le secret budgétaire dans les deux ordres de gouvernement et d'assurer une large discussion budgétaire au sein du Parlement fédéral.
- Pour que les consultations fiscales gagnent en ampleur et en profondeur, les commissaires recommandent la création d'un nouveau Comité fédéral-provincial sur la structure fiscale, lequel serait doté du mandat suivant :

- dans le cadre de l'examen quinquennal des ententes fiscales fédérales-provinciales, le Comité réexaminerait les définitions du revenu imposable, des exemptions de base, des taux d'imposition marginaux et ainsi de suite. En réalité, il s'agirait là d'une confirmation et du prolongement d'un processus de consultation qui est déjà en place. Le Comité surveillerait également la division de la marge fiscale entre les deux ordres de gouvernement, à la lumière des besoins prévus en recettes et en dépenses et des difficultés à imposer toute restriction;
- toujours dans l'optique de l'union économique, le Comité pourrait également discuter des répercussions des crédits d'impôts et des subventions des deux ordres de gouvernement. Il aiderait ainsi le Conseil des ministres du développement économique qui, selon notre proposition, préparerait un code de bonne conduite économique pour régir les relations globales entre les gouvernements, y compris ceux qui ne participent pas actuellement aux ententes fiscales. □

Le pouvoir de dépenser et l'impact des restrictions fiscales sur les transferts entre gouvernements

Sans recommander de limites formelles au pouvoir de dépenser, les commissaires croient pourtant que ce pouvoir a des conséquences importantes sur le fédéralisme et qu'il doit donc être exercé avec beaucoup de circonspection et selon des directives précises.

- Ils recommandent donc que ce pouvoir soit conservé comme un instrument vital pour réagir avec souplesse à l'évolution des définitions qui viennent préciser la notion d'intérêt national, et ce aux conditions suivantes :
 - que la distinction judiciaire entre la législation fédérale prévoyant des subventions ou des dons et la législation fédérale prévoyant la réglementation directe dans des domaines de juridiction provinciale soit adéquate et encore plus élaborée;
 - que le gouvernement fédéral n'envisage qu'en dernier recours tous nouveaux programmes à coûts partagés dans la poursuite de ses objectifs – d'abord pour des raisons de principe au sein de la fédération et, ensuite, pour des raisons de responsabilité directe et de connaissance claire des rôles de chacun;
 - que l'utilisation du pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale s'appuie sur un ample consensus national. Outre la contribution au consensus qu'apporterait un Sénat élu ayant une plus forte représentation régionale, la consultation avec les conseils des ministres fédéraux-provinciaux et, en définitive, avec la Conférence des premiers ministres est essentielle, non seulement en ce qui a trait aux nouveaux programmes, car là elle se produit de toute façon, mais aussi en ce qui a trait à toute modification proposée par le gouvernement

fédéral ou à l'expiration d'un programme. On pourrait désigner des périodes de fonctionnement de cinq ans, par exemple, avant de renégocier les programmes.

- Pour permettre au fédéral de conserver un degré suffisant de souplesse, et au Parlement de maintenir son contrôle, tout en assurant aux provinces une certaine stabilité de planification et de protection contre les variations rapides et inattendues dans les dépenses fédérales, nous recommandons :
 - Que les transferts fédéraux-provinciaux soient soumis à un examen quinquennal;
 - Que durant cette période, le pouvoir fédéral d'opérer des ajustements, sans le consentement des provinces, se limite à, disons, cinq pour cent par an. □

Relations intergouvernementales et institutions de la Fédération

Les profonds désaccords intergouvernementaux que le Canada a connus au cours des années 1970 peuvent être partiellement attribués à des lacunes institutionnelles. Dans le fédéralisme moderne, l'interdépendance est inévitable et il faut savoir la gérer, tout comme le sont les excès de la concurrence entre les gouvernements.

Le but de la Commission est d'encourager l'adoption d'une approche plus fonctionnelle à l'égard du fédéralisme, approche qui ne serait pas orientée vers l'opposition entre les notions de centralisation et de décentralisation, mais qui insisterait plutôt sur la contribution potentielle de nos ententes fédérales au bien-être des Canadiens. Nos concitoyens devront créer des institutions politiques pour coordonner les activités auxquelles participent les deux ordres de gouvernement.

Puisqu'une meilleure coordination des affaires fédérales-provinciales est souhaitable, les commissaires croient que la diversité de l'action gouvernementale inhérente à un État fédéral apporte quelque chose de positif à la société. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre l'encouragement à la diversité ou à la concurrence institutionnelle et la proposition de nouvelles mesures de coordination fédérale-provinciale.

- Les commissaires ne croient pas que de profondes modifications constitutionnelles soient nécessaires pour moderniser la division des pouvoirs. Ils insistent plutôt sur l'utilisation d'instruments plus souples pour clarifier ou opérer la mutation des responsabilités. Voilà pourquoi ils recommandent :
 - que le pouvoir de délégations intergouvernementales soit étendu de façon à ce que, dans certains cas, l'autorité législative soit déléguée à une autre juridiction. De telles délégations nécessiteraient l'approbation des législatures de toutes les juridictions intéressées;
 - qu'on ait recours à une modification constitutionnelle pour créer une procédure qui permettrait au Parlement du Canada et aux

législatures provinciales de ratifier des ententes intergouvernementales que leurs successeurs seraient tenus d'honorer;

- que les pouvoirs de réserve et de désaveu, maintenant tombés en désuétude, soient officiellement abrogés par une modification à la Constitution.

■ Pour enregistrer officiellement la nécessité de gérer la dépendance réciproque des gouvernements et de coordonner les politiques et les activités connexes, la Conférence des premiers ministres devrait être inscrite dans la Constitution stipulant qu'elle se réunit au moins une fois par an. Cela ne devrait pas porter préjudice aux principes de responsabilité directe des gouvernements.

■ Les Premiers ministres pourraient éventuellement envisager la création d'un organisme comparable aux commissions consultatives sur les relations intergouvernementales qui existent aux États-Unis et en Australie. Des « tierces parties » de ce genre peuvent faciliter la solution en coulisse des conflits entre gouvernements et contribuer à améliorer le contexte d'information, d'analyse et d'opinion publique devant lesquels doit réagir un tel processus.

■ Malgré la pléthore d'organismes fédéraux-provinciaux existants, les discussions actuelles entre les gouvernements sont épisodiques et manquent de coordination. Nous aimerions proposer une série de mécanismes fédéraux-provinciaux qui apporteraient un soutien plus dynamique aux Premiers ministres lorsqu'ils font face à leurs responsabilités collectives et individuelles. Les commissaires proposent que la Conférence des premiers ministres crée un réseau de conseils de ministres responsables des principaux domaines fonctionnels, qui jouiraient du soutien de comités permanents de fonctionnaires. Nous croyons que trois conseils centraux s'imposent : les finances, le développement économique, et la politique sociale. Nous recommandons par conséquent :

- que le *Conseil des ministres des Finances et du Trésor* qui existe actuellement et qui se réunit périodiquement pour traiter des ententes fiscales, des projections économiques et de la politique macro-économique, connaisse une existence officielle en vue d'encourager une plus grande régularité de rencontres, une meilleure coordination des préparations budgétaires et pour recueillir les travaux du nouveau Comité sur la structure fiscale qui homologuerait les développements de la fiscalité;
- que le *Conseil pour le développement économique* se donne pour but d'obtenir un accord sur des objectifs communs en matière de développement économique et de politiques commerciales, d'effectuer la recherche des possibilités de création de liens mutuellement bénéfiques entre les régions. Le Conseil aurait la charge de surveiller et d'évaluer l'état de l'union économique et

il servirait de véhicule à l'élaboration d'un « code de bonne conduite économique »;

- que le *Conseil de la politique sociale* étudie tous les aspects de la politique sociale, surtout dans les domaines couverts par le financement des programmes établis et par le plan d'assistance du Canada. Dans ce secteur, la consultation des gens du métier ainsi que des groupes et individus intéressés est particulièrement importante. Nous encourageons les comités parlementaires à jouer un rôle plus déterminant à cet égard.
- Pour s'assurer que les gouvernements seront tenus responsables de leur conduite des affaires intergouvernementales, les commissaires recommandent que le Parlement et les législatures provinciales créent des comités permanents responsables des relations intergouvernementales. □

Les différences dans les règlements provinciaux créent des obstacles pour ceux qui aimeraient fonctionner à l'échelle nationale. L'élan vers l'harmonisation des efforts interprovinciaux doit surgir grâce aux activités des groupes de pression gênés actuellement par les variations entre les juridictions. Les commissaires ne proposent donc pas de modification institutionnelle particulière en vue de l'harmonisation des lois provinciales.

La Charte des droits et des libertés

La Charte et le gouvernement constitutionnel au Canada

La *Charte des droits et des libertés* est l'indice d'une transformation importante dans les rapports entre les citoyens et l'État au Canada. Il faut surtout noter les restrictions considérables imposées à l'autorité constitutionnelle des législatures et le rôle déterminant confié aux membres du pouvoir judiciaire en tant que gardiens des droits et des libertés constitutionnels. La Charte augmentera également les droits des citoyens à contrôler et à évaluer les activités du gouvernement et elle contribuera à un débat riche, plein et assidu sur les droits du citoyen au Parlement. Ses garanties serviront sans doute de fondement pour les individus et les groupes qui souhaiteront inscrire diverses questions à l'ordre du jour de la politique nationale et provinciale.

La portée et l'application de la Charte seront constamment mises à l'épreuve devant les tribunaux et dans l'arène politique. Cependant, la Charte n'est pas un tremplin pour des prétentions débridées en matière de droits du citoyen, car il existe des limites raisonnables à ses garanties. En définitive, son efficacité comme protectrice des droits et des libertés des citoyens et comme stimulant de la démocratie sera déterminée par la manière dont les citoyens s'en serviront.

- Les commissaires croient que les changements apportés par la Charte devront bénéficier d'une interprétation et d'une application à portée étendue. Tout écart par rapport à ses garanties doit être soumis à des épreuves et conditions sérieuses avant de faire valoir les circonstances d'exception.

■ La clause dérogatoire générale de la Charte devra contribuer à faire connaître au public les dispositions législatives limitant les droits constitutionnels des citoyens du Canada. Toute dérogation devra comporter une déclaration d'intention législative, nonobstant une disposition de la Charte, et contenir une référence aux droits spécifiques auxquels on déroge ainsi qu'une explication sur le but de la législation. L'énoncé de ce but aidera les tribunaux à s'assurer que les limitations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré; il constituera également un point de référence utile dans les discussions sur l'extension de la dérogation au terme de la période de cinq ans.

■ Les commissaires n'ont aucune proposition à faire concernant le texte de la Charte. Ils se sont plutôt attardés sur ses diverses interprétations qui pourraient servir à maximiser son utilité pour la société canadienne. Deux exemples illustrent notre propos :

- nous sommes en faveur d'une application élargie et souple de la Charte en périphérie de l'activité gouvernementale ainsi que dans ses formes législatives plus évidentes;
- de la même façon, en ce qui a trait aux garanties sur la mobilité des personnes, nous concluons que les régimes provinciaux d'emploi préférentiel permis par la Charte devraient être strictement réservés aux personnes socialement et économiquement démunies à l'intérieur d'une province. De tels programmes ne devraient pas interdire au gouvernement fédéral de poursuivre simultanément des programmes d'emploi dans cette province.

Le texte de la Charte révèle la volonté commune des Canadiens de surmonter certains problèmes liés à l'unité nationale qui les hantent depuis le milieu des années 1960. Cela est particulièrement vrai pour ce qui a trait aux dispositions relatives aux droits à la mobilité, aux langues officielles et à l'enseignement dans la langue officielle de la minorité ainsi qu'au multiculturalisme.

En ce qui concerne la diversité ethnique au Canada, les commissaires croient que la politique du multiculturalisme doit favoriser la création de circonstances qui permettront à tous les Canadiens de préserver et d'enrichir leur patrimoine culturel dans la grande tradition canadienne de l'égalité des individus. Le multiculturalisme n'est pas une justification pour la discrimination culturelle ou raciale. Pour les minorités « visibles », plus particulièrement, la question du racisme mérite davantage d'attention que ne peut en offrir une politique multiculturelle. La discrimination raciale au Canada comporte un aspect systémique. Comme pour les autres modèles de discrimination systémique touchant des groupes comme les femmes, les handicapés et les autres groupes identifiables, la Charte joue un rôle important comme instrument didactique et juridique en faveur de l'égalité.

Les garanties de la Charte sur l'égalité des droits renvoient à une définition et une interprétation élargies de l'égalité. Ces garanties reflètent les notions substantives contemporaines d'égalité tout en assurant une protection égale

devant la loi en même temps que l'égalité des droits devant la loi. En autorisant les programmes d'action positive, la Charte se fait l'écho des préoccupations contemporaines à l'égard de la discrimination touchant divers groupes dans la société.

■ Les commissaires estiment que les gouvernements ont à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre ces modèles de discrimination, et que les programmes d'action positive sont un précieux outil à cet égard. Par conséquent, nous considérons que les dispositions de la Charte, qui permettent aux gouvernements de poursuivre de tels programmes, renforcent sérieusement le rôle du gouvernement. Toutefois, l'égalité doit, en définitive, être relative aux individus et les mesures d'action positive devront être accompagnées d'autres programmes dont le but ultime sera l'égalité entre les individus.

■ La Charte contient des garanties sur l'égalité des individus, d'une part, et elle reconnaît, d'autre part, les droits particuliers de divers groupes, comme les minorités de langues officielles et les autochtones du pays. Nous croyons que lorsque les droits collectifs sont en contradiction avec les droits individuels, ces derniers doivent l'emporter en règle générale. □

La Cour suprême du Canada

Les juges de la Cour suprême du Canada n'occupent pas de fonction représentative dans le système institutionnel et constitutionnel canadien. Seul le mérite judiciaire sert de critère à l'évaluation de la composition et de la performance de la Cour. Par conséquent, les commissaires repoussent les arguments selon lesquels la composition de la Cour suprême doit être représentative des régions. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la Cour suprême* stipulant la désignation de juges du Québec s'expliquent par les traditions juridiques distinctives de cette province. Nous repoussons également toute prétention relative à une représentation socio-économique qui pourrait surgir lorsque la Cour devra se prononcer lors de litiges complexes où sera invoquée la Charte et qui porteront sur les rapports entre les citoyens et l'État.

Le problème central du mode de nomination à la Cour suprême se traduit par le fait qu'il n'offre pas une participation adéquate aux groupes qui sont touchés, en définitive, par les décisions de la Cour. Bien que les procédures officieuses suivies par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême supposent de nombreuses discussions, elles sont parfois perçues comme ne tenant pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes intéressées. Toute mesure en vue de déplacer la responsabilité du Premier ministre vers un groupe ou vers une institution quelconque implique nécessairement le remplacement d'un processus politique par un autre. S'il fallait remplacer un processus politique de consultations étendues par un autre, dès lors, un Sénat élu serait encore plus recommandable.

■ Le statut constitutionnel de la Cour suprême, et plus particulièrement son indépendance, devront être clarifiés par une confirmation, bien qu'il n'y ait pas de raison de soustraire au gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de la Cour. □

Le Québec

Le caractère distinctif de la société québécoise

Le Québec est caractérisé par sa majorité francophone qui contrôle et oriente ses propres institutions politiques et sociales. L'existence de ce cadre institutionnel qui renforce la distinction entre la situation majoritaire des francophones au Québec et la position des francophones ailleurs au Canada, est au cœur de *la spécificité du Québec*. L'essence même de la société québécoise découle du fait qu'elle est le principal, sinon l'unique, foyer des dimensions politiques de la vie française au Canada. Dans une large mesure, le Québec demeure une société linguistiquement isolée, un îlot de langue française dans un océan majoritairement anglophone. Pour le Québec et pour les francophones hors-Québec, le principal défi sera toujours comment demeurer français en Amérique du Nord.

Ce défi comporte des problèmes pratiques de nature culturelle et économique que les Québécois et les autres francophones devront ultimement résoudre eux-mêmes, individuellement et collectivement. Mais l'enchâssement dans la Constitution de la spécificité québécoise et de la dualité canadienne seraient une affirmation qu'il est possible de trouver des réponses aux problèmes pratiques de nature économique et culturelle de la vie française dans le contexte canadien, et ce, avec l'appui du reste du Canada. On pourrait ainsi en arriver aux compromis nécessaires dans un contexte clairement établi de reconnaissance et d'affirmation d'une complémentarité culturelle qui est au cœur même de l'expérience canadienne.

■ Pour garantir le renouvellement d'une entente entre le Québec et le reste du Canada, il est tout d'abord essentiel, au niveau du principe, d'inscrire une déclaration dans le préambule de la Constitution dans les termes suivants :

Attendu que la spécificité du Québec est liée à sa situation de foyer principal, mais non exclusif, des francophones canadiens, et étant donné la dualité fondamentale de la fédération canadienne [...]

Les garanties fondamentales

Étant donné la spécificité du Québec, il faudra veiller, à l'avenir, à ce qu'aucune modification constitutionnelle ne soit jamais imposée à cette province si elle estimait que cette modification pourrait constituer une menace à ses intérêts fondamentaux comme société distincte.

■ En ce qui a trait aux transferts des pouvoirs législatifs des provinces au Parlement fédéral, le moyen le plus simple pour offrir au Québec la protection nécessaire, sans remettre en

question le principe de l'égalité des provinces, consiste à accorder à chaque province le droit de se soustraire aux dispositions de toute entente générale, avec pleine compensation dans chaque cas.

- En ce qui a trait aux réformes des institutions nationales qui ne sont pas couvertes par la formule dérogatoire actuelle, le seul autre moyen dont dispose le Québec pour protéger ses intérêts est le droit de veto. Une solution évidente consisterait à accorder à toutes les provinces un tel droit conformément au principe de l'égalité. Cependant, cette solution aurait pour effet, à long terme, de bloquer l'évolution naturelle de nos institutions nationales. Même s'il est vrai qu'il serait politiquement plus difficile d'accorder au Québec le droit de veto, c'est la solution qui conviendrait le mieux à l'objectif désiré, puisque c'est la spécificité de la société québécoise qu'il s'agirait de protéger. Il est important que le Québec obtienne le droit de veto sur toute modification aux institutions décrites à l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, si la modification en question touche à l'aspect particulier du Québec et à la dualité du Canada. Une méthode d'application d'un tel veto consisterait à modifier immédiatement l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de façon à accorder aux sénateurs francophones le droit de bloquer les amendements proposés à la loi concernant le Québec. Dans ce cadre, il faudrait appliquer la formule de la double majorité décrite ci-dessous.

Le Sénat et le Québec

- En matière de législation fédérale, tout projet de loi ayant des répercussions linguistiques requerrait une double majorité au Sénat avant d'avoir force de loi : c'est-à-dire qu'il faudrait l'approbation d'une majorité des sénateurs et d'une majorité des sénateurs francophones. Cela constituerait donc un veto intégral plutôt que suspensif. À la lumière de la protection offerte par cette proposition de double majorité, les commissaires ne voient pas la nécessité d'offrir des garanties particulières au Québec en termes d'une certaine proportion de sièges à la Chambre des communes.

La division des pouvoirs

- En vertu de la spécificité du Québec, les domaines les plus évidents où des conflits pourraient surgir entre la province et le gouvernement fédéral sont l'instruction, les relations extérieures, l'immigration, les communications et la culture. Il y a des moyens qui permettraient au Québec de participer à toute solution dans ces domaines. Sans faire de recommandations,

nous suggérons la possibilité que des mécanismes juridiques comme la délégation et les ententes intergouvernementales soient un véhicule plus commode pour servir les intérêts particuliers du Québec que ne le seraient les modifications à la Constitution.

Les francophones hors-Québec

- Les diverses collectivités canadiennes francophones hors-Québec sont actuellement en état de crise. Si elles devaient survivre et prospérer, il importerait d'agir très rapidement. Les commissaires suggèrent qu'au-delà de la reconnaissance du principe de la dualité dans le préambule, les gouvernements devraient faire des efforts pour étendre la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles dans certaines provinces. L'Ontario, en particulier, avec sa forte minorité francophone, devrait agir promptement et déclarer officiellement le bilinguisme dans la province. Une telle mesure servirait d'exemple à d'autres provinces.
- Les collectivités francophones dispersées hors-Québec éprouvent des difficultés à créer un environnement de travail en français. Les efforts en vue de résoudre ce problème devraient viser la mise sur pied de centres d'activité francophones. Ces centres varieraient d'une province à l'autre selon la population et la concentration géographique des Canadiens francophones. Dans certaines régions, les centres seraient de nature essentiellement culturelle et éducative, et dans d'autres, tel le Nouveau-Brunswick, ils comporteraient une forte composante économique.
- En outre, la Commission souhaite faire remarquer que l'entrée en vigueur des droits linguistiques n'a pas suivi le rythme voulu par la politique du bilinguisme. Nous croyons que les litiges, même s'ils sont généralement utiles, ne sont pas le meilleur moyen pour apporter des améliorations dans ce sens, puisqu'il s'agit d'une méthode longue et coûteuse pour traiter ces problèmes.
- Nous recommandons plutôt que l'on accorde un soutien plus résolu au rôle du Commissaire aux langues officielles. □

Le gouvernement autochtone

Des mesures permettant d'accroître l'influence et le contrôle exercés par les autochtones sur leurs affaires sociales et économiques seraient souhaitables. Notre engagement à l'égard de cet objectif se fonde sur la place très particulière qu'occupent les autochtones dans la société canadienne en tant que première nation du Canada ainsi que sur la reconnaissance constitutionnelle dont ils jouissent à présent.

Les réformes institutionnelles destinées à encourager l'autonomie des autochtones se concentrent sur la notion d'auto-gouvernement. L'impact d'un auto-gouvernement autochtone sur l'édifice institutionnel global du Canada et, en particulier, à l'égard du fédéralisme et de la Charte, n'a pas encore été clarifié. En effet, de nombreuses questions assez importantes ont été évitées et il serait temps de les affronter carrément. Les changements fondamentaux de nos institutions nationales et provinciales que nous envisageons à présent requièrent l'appui d'une grande proportion de la population canadienne pour qu'ils soient acceptables à long terme. Le rythme des discussions, ainsi que la globalité des débats au Parlement et dans les législatures devront refléter cette nécessité.

Les territoires du Nord

Les défis économiques, sociaux et écologiques du développement dans le Nord du Canada demeureront une préoccupation constante des Canadiens. Du point de vue institutionnel, il faudra répondre à certaines questions importantes – dont certaines dans un proche avenir.

■ Nul Canadien, autochtone ou non, du nord ou du sud, ne bénéficiera à la longue de nouveaux retards dans le règlement des revendications territoriales des autochtones. Il faut activement encourager la conclusion d'accords définitifs affirmant et délimitant les droits des autochtones. Si nécessaire, des échéanciers pourraient être établis par les parties en cause et des discussions pourraient commencer sans se soucier des questions des pouvoirs législatifs, de souveraineté et de statuts politiques particuliers sur lesquelles on pourrait se pencher par la suite et dans un autre cadre.

- La *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* devront être modifiées de façon à refléter les pratiques courantes du gouvernement responsable dans le Yukon et à encourager une évolution comparable dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans les deux territoires, de nouveaux accords à incidence financière devront être négociés afin d'augmenter la prévisibilité des transferts et de promouvoir une responsabilité authentique à l'égard des dépenses, accompagnée de l'obligation de rendre des comptes.
- En fonction de l'engagement fédéral dont le but ultime est la création d'une autorité quasi provinciale dans les territoires du Nord, les gouvernements intéressés devraient dresser un calendrier pour assurer le transfert des responsabilités de type provincial dans des domaines tels que la santé, les relations industrielles, les étendues aquatiques, les ressources renouvelables et l'institution de mécanismes juridiques dans le domaine de la procédure pénale. D'autres mesures devront être prises pour :
 - faire avancer le processus de transferts aux gouvernements territoriaux des responsabilités à l'égard des terres de la

Couronne qui n'ont aucun lien direct avec l'intérêt national et qui n'ont pas déjà été cédées aux autochtones pour régler une revendication territoriale;

- instituer des accords de partage de revenu des ressources naturelles comparables aux types d'accords conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve;
- confirmer la participation des gouvernements territoriaux dans les tribunes fédérales-provinciales où l'on discute de questions intéressant directement les habitants du Nord. Des ententes de cogestion pourraient être très utiles pendant la transition.
- À défaut d'obtenir spontanément la ratification d'un accord d'origine interne sur la division des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral devrait créer une commission indépendante sur la question du tracé des frontières afin de recommander des délimitations géographiques en se fondant sur les arguments présentés aux deux tribunes constitutionnelles. En tenant compte de l'esprit de la tradition constitutionnelle canadienne et sous réserve de la nécessité de reconnaître la qualité essentielle de la citoyenneté canadienne, la structure gouvernementale « post-division » doit être laissée à la discrétion des tribunes constitutionnelles respectives. □

Les municipalités

Les gouvernements locaux sont une caractéristique durable et importante du gouvernement au Canada, en dépit de l'absence de tout statut constitutionnel les concernant. Des variations dans les thèmes des gouvernements locaux dans différentes provinces ont permis l'introduction d'une sensibilité, d'un dynamisme et d'une créativité dans la relation entre la ville et la province. Les dispositions courantes ont contribué au développement de quelques-unes des villes les plus éminemment habitables dans le monde. Les gouvernements locaux ont connu l'incertitude et la frustration à cause de leur quasi impuissance politique et de leurs relations avec les gouvernements provincial et fédéral, mais les réactions aux préoccupations courantes doivent commencer à partir du postulat qu'il y a quelque chose qui a bien marché dans ce que nous avons fait. Les principales villes du Canada devraient être dotées des moyens juridiques, financiers et institutionnels pour assumer leur rôle dans le développement économique. Dans l'ensemble, cela implique la disparition des contraintes qui empêchent toute participation à leur propre développement.

- Bien que les commissaires ne recommandent pas que soit modifié le statut constitutionnel des gouvernements locaux, ils estiment que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient accroître l'engagement et la responsabilité des autorités locales. Le gouvernement fédéral devrait envisager avec les provinces la possibilité de conférences occasionnelles à trois niveaux; améliorer

les communications entre les municipalités et les ministres dont les responsabilités touchent les intérêts locaux; attribuer au comité permanent pour les relations intergouvernementales, dont nous proposons la création, la responsabilité d'enquêter sur la pertinence des questions locales en matière de politique nationale; et explorer les possibilités de décentraliser des responsabilités particulières, y compris les aéroports et les propriétés urbaines fédérales, en les attribuant à des organismes locaux nommés par le gouvernement central. Le recours à la modification sur la délégation, comme l'ont proposé les commissaires plus tôt, pourrait devenir un moyen pour déléguer directement aux gouvernements locaux des responsabilités portant sur des questions comme le choix de l'emplacement, le développement et l'administration de certains aéroports par l'intermédiaire d'un accord avec la province intéressée.

Les gouvernements provinciaux devraient continuer à évaluer les possibilités d'assumer la responsabilité financière lorsque les besoins dépassent de loin les sources locales de revenu. Les commissaires recommandent également aux provinces d'examiner les moyens de consacrer une portion précise de leurs recettes fiscales au financement des gouvernements locaux. Les commissaires estiment que les recettes accordées aux gouvernements locaux devraient être de moins en moins liées à des conditions. □