

M. Nasserden propose la 3^e lecture du bill.

—Permettez-moi de remercier les députés de leur courtoisie et de leur bienveillance.

(La motion est adoptée et le bill, lu pour la 3^e fois, est adopté.)

M. l'Orateur suppléant (M. Rinfret): Conformément à l'ordre adopté par la Chambre, la séance est suspendue jusqu'à huit heures.

(A 6 h. 09, la séance est suspendue.)

Reprise de la séance

La séance est reprise à huit heures.

PROPOSITIONS BUDGÉTAIRES

EXPOSÉ DU MINISTRE DES FINANCES

L'hon. Mitchell Sharp (ministre des Finances) propose:

Que M. l'Orateur quitte maintenant le fauteuil pour que la Chambre se forme en comité des voies et moyens.

—Monsieur l'Orateur, comme nous fêtons aujourd'hui le Saint-André, et comme je suis Écossais, je n'ai pas fait le geste traditionnel du ministre des Finances, qui est censé acheter une nouvelle paire de souliers lorsqu'il dépose le budget. Comme je suis Écossais, et comme c'est le second budget que je présente cette année, je porte la même paire de souliers que lorsque j'ai présenté le budget le 1^{er} juin.

L'hon. M. Starr: Le ministre ne peut pas se permettre d'acheter une nouvelle paire de souliers.

L'hon. M. Sharp: Monsieur l'Orateur, cet exposé a pour but de faire connaître à la Chambre les mesures fiscales que le gouvernement juge nécessaires en ce moment pour réaliser trois objectifs pressants et étroitement reliés: premièrement, freiner les hausses inflationnistes des prix, des coûts et du coût de la vie, qui sapent notre prospérité; deuxièmement, atténuer les tensions perturbatrices sur le marché des capitaux, qui menacent d'enrayer notre croissance économique; et troisièmement, acquitter par des moyens non inflationnistes les coûts des programmes publics permanents, essentiels à la sécurité sociale et au développement du pays à long terme.

Je pourrais rappeler que dans mon exposé budgétaire du 1^{er} juin, dont le comité des voies et moyens est encore saisi, je signalais que notre politique budgétaire visait à favoriser la transition entre l'expansion économique rapide des dernières années et une croissance soutenue de l'emploi et de la production jusqu'à des niveaux approchant de la pleine capacité. Notre budget visait donc à

appliquer une force modérée de soutien à notre économie. Il prévoyait un déficit de quelque 300 millions de dollars, au titre de nos comptes économiques nationaux, à l'exclusion des opérations relatives au Régime de pensions du Canada. Les réductions fiscales proposées dans ce budget étaient destinées à contribuer à la baisse de certains prix clefs, notamment ceux des machines et de l'équipement, afin d'accroître l'efficacité industrielle, et de celui des médicaments, afin d'aider les consommateurs canadiens qui en ont le plus besoin.

Le budget comportait des exigences nettes en espèces d'une somme globale de 1,590 millions pour l'année financière courante, devant être financées par des emprunts et par la réduction de nos soldes de caisse. Ces exigences financières considérables n'étaient pas uniquement attribuables au déficit de nos comptes budgétaires, estimé à 740 millions de dollars, mais aussi au volume important des prêts et placements du gouvernement, surtout au titre de la construction domiciliaire. Les prêts pour la construction d'habitations visaient et ont réussi à relancer la construction domiciliaire des bas niveaux où elle était tombée l'an dernier par suite de la concurrence serrée des autres emprunteurs à l'égard des capitaux.

Le 4 octobre, j'ai prononcé un deuxième discours pendant l'étude du budget. J'ai dit que les perspectives de production et d'emploi cette année étaient conformes aux prévisions du début de juin. Toutefois, deux principaux problèmes se posaient. Le premier résidant dans les taux toujours élevés de l'augmentation des frais de production et des prix. Ces augmentations étaient beaucoup trop élevées. Le deuxième problème était l'état très troublé du marché des capitaux, où les taux d'intérêt élevés et croissants continuaient à régner au Canada, comme dans les autres principaux pays occidentaux, malgré un taux appréciable d'expansion de la masse monétaire. J'ai dit que les portefeuillistes s'attendaient à une inflation continue et que cette attente contribuait à la situation extraordinaire du marché des capitaux. Il fallait trouver un moyen de maîtriser ce mouvement inflationniste. Cela exigerait de la modération à l'égard des hausses de prix, de salaires et d'autres revenus monétaires comme les loyers et les dividendes, et des dépenses de l'État. J'ai signalé que le gouvernement, en préparant le budget des dépenses de l'année suivante, faisait un effort hâtif et extraordinaire pour contenir l'accroissement des programmes de dépenses et de ses demandes sur le marché des capitaux.

Le 10 novembre, j'ai annoncé à la Chambre que le gouvernement avait décidé de contenir à 10,300 millions les dépenses bud-

gétaires de l'année prochaine. C'était sans compter les dépenses de l'assurance frais médicaux qui seraient financées par de nouvelles recettes obtenues à cette fin, et de l'amortissement du déficit de l'Expo qui ne constitue pas une nouvelle dépense. Par ces mesures, en diminuant notre programme d'emprunt, et par certaines mesures fiscales, nous allions maintenir nos besoins nets en espèces et nos demandes sur le marché des capitaux à moins de 750 millions de dollars au cours de la prochaine année financière, abstraction faite de besoins imprévus au chapitre de nos réserves de change.

J'ai dit que ces diverses mesures feraient partie d'un programme intégré visant à enrayer l'inflation des prix et des coûts qui se produisait au Canada, et à réduire les pressions excessives sur nos marchés des capitaux. Ce soir, il est de mon devoir de pousser plus loin ce programme, en expliquant davantage notre situation et les intentions du gouvernement, et de proposer les mesures fiscales que nous jugeons nécessaires.

Situation économique

• (8.10 p.m.)

[Français]

Tout d'abord, j'exposerai brièvement la situation et les perspectives économiques, bien qu'elles n'aient pas beaucoup changé depuis octobre.

Cette année, la rapide expansion économique que nous avons connue aux cours des ces dernières années s'est ralentie. Néanmoins, notre produit national brut a continué à s'accroître. Cette année, je prévois que son augmentation sera d'environ 7 p. 100. En volume, cependant, l'augmentation sera inférieure à la moitié de ce pourcentage, car les prix ont continué à monter à un rythme excessif. Les dépenses des consommateurs, soutenues par des hausses de traitement et de salaires, sont à un niveau élevé et croissant. Les dépenses du gouvernement et des municipalités continuent à monter cette année, quoique moins vite qu'auparavant. Durant le premier semestre, nos exportations ont atteint un niveau sans précédent bien que, ces derniers mois, elles aient fléchi, ceci tant dans le cas du blé que pour le reste mais à un degré moindre. Bien entendu, cela reflétait dans une certaine mesure le ralentissement de l'expansion aux États-Unis et outremer de même que les circonstances spéciales touchant le marché du blé. Toutefois, pour l'ensemble de l'année, les exportations atteindront l'objectif fixé par le ministre du Commerce (M. Winters). Les immobilisations du secteur des affaires ont également baissé, ces derniers mois, tant pour la construction que pour les machines et l'équipement.

[L'hon. M. Sharp.]

Ces changements récents dans les forces de soutien de l'économie ont donné lieu à un ralentissement du taux de croissance de la production, à une légère baisse de l'embauche totale et à une hausse du chômage le mois dernier. Les graves tensions de l'an dernier sont disparues et l'économie dispose même de quelques réserves.

Cependant, ces faits nouveaux n'ont pas freiné la hausse des prix et des coûts; les taux excessifs d'augmentation des salaires et des autres coûts subsistent. L'indice des prix à la consommation a baissé d'une fraction ces deux derniers mois, surtout parce que le prix de la nourriture a baissé comme d'habitude à ce temps-ci de l'année. Mais le mouvement sous-jacent se maintient solidement à la hausse. L'indice des prix à la consommation, exception faite de la nourriture, accuse une hausse de 4½ p. 100 par rapport à l'an dernier. Les coûts ont augmenté rapidement et les bénéficiaires en ont souffert. Notre mesure la plus complète des prix—l'élément prix du produit national brut—a accusé une hausse de 5 p. 100 au cours du deuxième trimestre de cette année par rapport à l'an dernier.

Il est plus difficile que nous l'avions cru de maintenir en même temps la stabilité des prix et le plein emploi au Canada. Même si le chômage atteint un niveau que nous ne jugeons pas satisfaisant, les prix et les salaires augmentent trop vite; ils augmentent encore plus vite qu'aux États-Unis et que dans la plupart des autres pays industrialisés du monde occidental. Aucun groupe au Canada ne peut se permettre pareil affaiblissement de notre position concurrentielle sur le marché international.

En outre, et c'est encore plus important, l'expectative que les prix et les coûts continueront d'augmenter crée une psychologie inflationniste; celle-ci affecte sérieusement le marché des capitaux et le marché du travail. Sur le marché du travail, elle mène à des demandes persistantes d'augmentations de salaires qui, dépassant largement toute hausse prévisible de la productivité, sont nettement inflationnistes. Durant les neuf premiers mois de l'année, selon le ministre du Travail (M. Nicholson), les augmentations de salaires négociées au Canada se sont élevées en moyenne à 8.7 p. 100 par année pour la durée des ententes. Pour les États-Unis, la moyenne à peu près comparable serait de 4.4 p. 100 par année. Sur le marché des capitaux, le même climat rend les prêteurs réticents à consentir des prêts à long terme sur obligations et hypothèques, sauf à des taux d'intérêt très élevés.

La main-d'œuvre et le marché des capitaux doivent travailler efficacement si nous voulons maintenir notre prospérité et l'expansion de notre économie. Notre nation doit

épargner et investir chaque année environ un cinquième de sa production totale, en recourant surtout au marché des capitaux. En outre, nous comptons obtenir une entrée annuelle nette de capitaux de près d'un milliard de dollars, sinon plus. Nous administrons notre économie en nous fondant sur ces prévisions, et ce courant constant d'épargnes et d'investissements est essentiel à l'emploi productif de notre main-d'œuvre croissante. Il est donc d'une importance vitale que notre marché des capitaux continue de bien fonctionner et qu'il soit en rapport convenable avec le principal marché international des capitaux, celui des États-Unis.

[Traduction]

Une voix: Et maintenant, un petit truc à l'occasion de la Saint-André pour les Écossais.

L'hon. M. Sharp: Je dirai à l'honorable député que c'est l'un des groupes dont l'apport pour le pays a été énorme, rivalisant même avec celui des deux races fondatrices. En vérité, je me demande parfois si les Écossais ne formaient pas l'un des peuples fondateurs.

Une voix: Où sont les Écossais sur les premières banquettes?

L'hon. M. Sharp:

Perspectives économiques

L'année 1968 laisse prévoir une augmentation de la production en valeur absolue un peu plus considérable que cette année et une hausse un peu plus faible des prix. Cette évaluation s'attend à une reprise de l'activité économique aux États-Unis et au maintien de la croissance de la production en Europe et au Japon, tous des marchés importants pour nous. Je prévois donc assister à la reprise de la croissance de nos exportations. Nous pouvons sûrement nous attendre à ce que les dépenses des consommateurs canadiens continuent d'augmenter, probablement à un rythme plus accéléré que cette année. On peut prévoir que les dépenses affectées à l'habitation augmenteront l'an prochain. Des fonds hypothécaires devraient être plus facilement disponibles pour les raisons suivantes: des taux d'intérêt plus souples sont maintenant établis pour les prêts hypothécaires assurés, la concurrence pour l'obtention de fonds a diminué et les banques sont entrées sur ce marché cette année. Déjà, les députés le savent, il y a eu augmentation très sensible. Par ailleurs, il me semble que les dépenses d'établissement des entreprises commerciales n'augmenteront pas l'an prochain, car il ne faut pas oublier les effets de l'accroissement des coûts et certaines incertitudes quant aux conditions du marché. Ces constatations découlent d'impressions provisoires que de

grandes entreprises m'ont confiées à propos des investissements qu'elles projettent. Comme je l'ai déjà souligné, il s'agit là d'un domaine où l'on devrait favoriser l'expansion au lieu d'imposer des restrictions.

Tous ces changements mis ensemble devraient amener une hausse modérée de la production totale et des revenus l'an prochain, ainsi qu'un relèvement du niveau actuel de l'emploi, proportionnel à l'augmentation de notre effectif ouvrier. Nous attendons un meilleur rendement dans le domaine de la productivité générale, en partie grâce à la meilleure formation et au meilleur déploiement de notre main-d'œuvre, et en partie à cause de l'accroissement de la productivité qui se produit en général à cette étape du cycle des affaires. Toutefois, il faut reconnaître que dans notre économie, actuellement, de nombreuses entreprises commerciales et beaucoup de consommateurs disposent de vastes ressources en espèces qu'ils peuvent décider de dépenser à quelques moments d'avis en cas de changement du climat actuel.

● (8.20 p.m.)

La situation internationale actuelle comporte divers dangers pour le Canada à cause de notre dépendance considérable du commerce mondial, ainsi que des marchés internationaux de capitaux. Jamais, je crois, les marchés centraux des capitaux n'ont été si agités pendant si longtemps. Des craintes se sont répandues au sujet de la situation des principales devises internationales; elles ont été apaisées maintenant par le succès de la réévaluation de la livre sterling et par la fermeté évidente du dollar américain ainsi que d'autres grandes devises face à la spéculation des dix derniers jours. De nombreux pays éprouvent beaucoup de difficulté à aligner leurs finances publiques sur les besoins de l'heure et à enrayer les poussées inflationnistes si répandues dans le monde occidental. Nous ne pouvons pas nous isoler des pressions internationales exercées sur les prix, particulièrement par les États-Unis, mais nous devons faire tout notre possible pour contenir les poussées inflationnistes à l'œuvre au Canada. Dans la situation internationale actuelle, nos politiques doivent refléter la nécessité de prendre des mesures énergiques pour protéger notre situation fondamentale, tout en conservant assez de souplesse pour s'adapter aux circonstances changeantes.

Le contrôle de l'accroissement des dépenses de l'État

C'est à la lumière de ce vaste tableau économique que nous devons déterminer nos programmes et nos mesures. Il nous faut songer tout d'abord à nos dépenses publiques.

Nous présenterons à la Chambre dans quelques mois notre programme détaillé, sous la forme du budget principal des dépenses, mais, d'ici là, le gouvernement doit prendre les décisions fondamentales qui y seront reflétées, tout en faisant les dépenses découlant de textes législatifs. Il est essentiel que la Chambre et le public reconnaissent la nature et la gravité du problème que nous affrontons, et la nécessité d'y remédier.

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement actuel s'est occupé, comme il l'avait promis, d'instaurer les principales réformes nécessaires à la mise au point du régime de sécurité sociale du Canada. Sur notre recommandation, le Parlement a aussi autorisé une augmentation appréciable des contributions à ce qui vient maintenant en priorité au Canada, l'enseignement supérieur. Cela s'est accompli sous forme de dépenses et d'un transfert fiscal spécial aux provinces à cette fin. Nous avons transféré à dessein aux gouvernements provinciaux des ressources supplémentaires pour leur permettre, ainsi qu'à leurs municipalités, de fournir les services sans cesse croissants exigés d'eux. Nous avons mis de l'avant des mesures propres à favoriser la recherche scientifique, le développement industriel et le relèvement de certaines régions désavantagées par une croissance moins rapide et des revenus moins élevés qu'ailleurs.

Nous n'avons jamais caché—et la Chambre savait—que toutes ces réformes exigeraient des hausses considérables des dépenses publiques.

En vérité, on nous a même engagés à aller plus loin. J'ai bien précisé l'an dernier, et cette année encore, que les exigences d'un Canada en pleine croissance et en plein développement, où s'opéraient ces réformes économiques et sociales, obligerait les gouvernements et leurs organismes à mettre de plus en plus à contribution la production nationale. Cependant, j'ai signalé que l'essor du secteur public de notre économie ne serait pas si rapide qu'il pourrait absorber plus qu'une partie seulement de la production nationale accrue, dans son ensemble, mais qu'il nécessiterait des taux d'imposition plus élevés, et c'est ce qui s'est produit.

Permettez-moi d'illustrer. Au cours de la dernière année financière, le total des dépenses du gouvernement fédéral, établi d'après la base globale utilisée dans les comptes économiques nationaux, s'est élevé à 9,346 millions de dollars, soit 16.8 p. 100 du produit national brut. Cinq ans plus tôt, en 1961-1962, alors que le parti d'en face était au pouvoir, il comptait pour 19.2 p. 100 du produit national brut, et cinq ans avant cela, en 1956-1957, le total se chiffrait à 5,126 millions de dollars, soit 16.4 p. 100 du produit national

brut. Ainsi, même si nos dépenses ont augmenté de 92 p. 100 au cours de la décennie, elles représentent à peu près la même proportion du produit national brut qu'il y a dix ans et, d'autre part, une proportion moindre qu'il y a cinq ans. En outre, pendant cette période, nous avons réduit nos taux d'imposition en faveur des provinces, comme je l'ai dit tantôt. De plus, pendant cette même période, le Parlement a adopté le régime de pensions du Canada, dont ces chiffres ne tiennent pas compte. C'est un régime distinct, autonome, entièrement financé par les cotisations et où, à cette étape initiale, les cotisations dépassent de beaucoup les versements et constituent un important fonds de placement qui est mis à la disposition des provinces pour leur aider à répondre à leurs besoins en capitaux. A présent, je parlerai des dépenses des gouvernements provinciaux et des municipalités.

Au cours de la dernière décennie, les dépenses des gouvernements provinciaux et des municipalités ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles du gouvernement fédéral. Toujours d'après les chiffres établis pour les comptes économiques nationaux, les dépenses des provinces et des municipalités se sont établies ensemble, au cours de la dernière année financière, à 10,942 millions de dollars, soit 18.6 p. 100 du produit national brut. Cinq ans plus tôt, en 1961-1962, elles représentaient 16.3 p. 100 du produit national brut, et cinq ans avant cela, en 1956-1957, elles s'élevaient à 3,474 millions de dollars, soit 11.1 p. 100 du produit national brut. En d'autres termes, contrairement aux dépenses du gouvernement fédéral qui ont maintenu une proportion constante au cours des dix dernières années, les dépenses provinciales et municipales ont augmenté, ayant passé de 11.1 à 18.6 p. 100 du produit national brut.

Durant cette période, le taux annuel d'augmentation des dépenses provinciales et municipales s'établissait à 12.1 p. 100 en moyenne, comparativement à 6.7 p. 100 pour les dépenses fédérales. Je devrais ajouter ici que les dépenses fédérales dont j'ai parlé comprennent les versements aux provinces et aux municipalités qu'il faudrait éliminer avant d'additionner les chiffres pour obtenir un total, puisque les chiffres intéressant les provinces et les municipalités comprennent les dépenses faites grâce aux fonds provenant de sources fédérales.

Même si je dis que ces taux d'accroissement des dépenses provinciales et municipales ont été considérablement plus élevés que les nôtres, je ne veux en rien, par là, critiquer les provinces. Tout le monde sait qu'il incombe aux provinces et à leurs municipalités de répondre à nombre des demandes croissantes quant aux installations

et services publics requis par suite de la croissance rapide de notre population, de notre effectif ouvrier et de notre économie en général, de même que du passage de la population des régions rurales aux régions urbaines. C'est là une réalité de la vie dont il faut tenir compte lorsqu'on détermine le taux d'accroissement des dépenses gouvernementales en général.

En évaluant la situation cette année, et se rappelant ses divers engagements, dont l'assurance frais médicaux, le gouvernement a décidé qu'il lui faudrait imposer des restrictions beaucoup plus rigoureuses que depuis bien des années sur la hausse des dépenses. Cette modération s'impose si nous voulons enrayer les poussées inflationnistes au sein de l'économie, réduire nos demandes sur le marché des capitaux et réduire au minimum l'augmentation des impôts. Nous avons donc décidé, comme nous l'avons annoncé au début du mois, de maintenir l'augmentation de nos dépenses budgétaires, exception faite du régime d'assurance frais médicaux et de l'amortissement du déficit de l'Expo, à environ 4½ p. 100, taux d'augmentation beaucoup plus faible qu'au cours des trois années précédentes. Quand nous aurons atteint cet objectif et que le régime d'assurance frais médicaux aura été mis en œuvre, nous pourrions alors, je crois, maintenir la hausse future de nos dépenses publiques à un niveau où les revenus accrus provenant d'une économie en expansion pourront y pourvoir sans conséquences inflationnistes. Le gouvernement fédéral devra activer nombre d'importants programmes, surtout dans les domaines de la formation de la main-d'œuvre, de la recherche et du développement économique, mais, à mon sens, ils n'entraîneront pas une augmentation aussi rapide et aussi sensible des dépenses que celle des dix dernières années, au titre des programmes d'hygiène et de sécurité sociale.

Pour assurer cette transition, il nous faudra, au cours de l'année qui vient, réduire nos programmes de dépenses—exception faite du régime d'assurance frais médicaux—pour ralentir le rythme rapide d'augmentation de ces derniers temps et en établir un qui soit plus soutenable, tout comme nous tentons, depuis 18 mois, d'ajuster notre rythme d'expansion économique. Cela ne sera pas facile. Certains croiront peut-être, à première vue, que maintenir les dépenses budgétaires de l'an prochain à un maximum de 10,300 millions de dollars—ce qui permettrait une hausse d'environ 400 millions par rapport aux prévisions révisées des dépenses de cette année—est un objectif facile à atteindre. De fait, j'ai lu dans les journaux des commentaires de ce genre, où l'on prétend que l'objectif nous que nous nous fixons n'est pas des plus

difficiles à réaliser. En réalité, nous allons pratiquer des coupes sombres dans de grands secteurs de l'activité gouvernementale.

• (8.30 p.m.)

Je m'explique. Nous faisons des versements de transfert élevés et nombreux aux provinces et municipalités, tels les versements de péréquation d'assurance-hospitalisation, d'aide à l'éducation et au régime d'assistance publique du Canada, dont la plupart augmentent automatiquement en vertu de lois ou d'ententes avec les provinces. Nous avons en outre (en dehors de la sécurité de la vieillesse qui est financée à part) d'importants programmes comportant des versements de transfert à des personnes, dont les allocations familiales et les allocations aux jeunes, les pensions aux anciens combattants, et les allocations de formation des adultes. Tous sont aussi déterminés surtout par des facteurs de population et des lois. Enfin, il y a les frais de la dette publique qui s'accroîtront inévitablement si, comme nous le supposons, les taux d'intérêt restent au niveau actuel. Pris dans l'ensemble, ces dépenses entraîneront inévitablement une hausse dans les déboursés d'un peu plus de la moitié de l'augmentation totale d'environ 400 millions de dollars que nous nous sommes fixée.

Une fois ces dépenses déduites des prévisions globales pour l'année, il nous reste environ 5,640 millions de dollars en dépenses autres, qui ne peuvent augmenter que de 3.3 p. 100 avant d'atteindre le plafond fixé pour l'an prochain, marge qui servira surtout à payer le coût de salaires et de prix plus élevés.

Face à l'augmentation inévitable de nos versements aux provinces, de nos versements aux personnes aux termes de programmes statutaires, et des frais de la dette publique, de la hausse des salaires et des prix, il est clair que l'ensemble de nos autres programmes de dépenses, sous notre contrôle budgétaire normal, devra être rigoureusement contenu l'an prochain. Les réductions doivent être assez considérables pour permettre la mise en œuvre des nouveaux projets que nous devons entreprendre, tel celui du Cap-Breton. Je songe aux dépenses de la Société de développement du Cap-Breton de l'Office d'expansion économique de la région atlantique et ainsi de suite. Conséquemment, nous devons réduire ou supprimer des projets en cours. Des programmes en vigueur depuis des années devront cesser, certains projets de construction importants seront retardés, certaines subventions seront réduites, certains programmes d'expansion, y compris certains que le gouvernement a promis, seront remis. Dans la planification de nos programmes, nous tenons compte du chômage plus considérable qui existe dans l'Est du Canada et du

