



Chambre des communes
CANADA

Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du comité permanent des finances

SFIS • NUMÉRO 016 • 1^{re} SESSION • 38^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 4 mai 2005

—
Président

M. Yvan Loubier

Toutes les publications parlementaires sont disponibles sur le
réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca>

Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du comité permanent des finances

Le mercredi 4 mai 2005

• (1535)

[Français]

Le président (M. Yvan Loubier (Saint-Hyacinthe—Bagot, BQ)): Bon après-midi à tous.

[Traduction]

Bonjour à tous.

[Français]

Avant de commencer, j'aimerais saluer la présence de Marie-Pierre Mona Arguin, députée d'un jour. Elle a gagné un concours tenu par ma collègue de Longueuil—Pierre-Boucher, Mme Caroline St-Hilaire. Elle est accompagnée de M. Georges Dupuis, son professeur d'histoire nationale à la polyvalente Jacques-Rousseau.

Je vous souhaite la bienvenue. Il faut préparer la relève, et Marie-Pierre débute bien sa nouvelle carrière politique en étant députée d'un jour.

[Traduction]

Messieurs Courchene et Lazar, je vous remercie infiniment de participer à nos travaux visant à essayer de trouver des solutions au déséquilibre fiscal.

[Français]

Je vous remercie d'avoir accepté de nous rencontrer, messieurs Courchene et Lazar. On se connaît depuis longtemps, monsieur Courchene. Je vous ai même connu avant que vous ne me connaissiez, parce que j'ai eu recours à vos nombreux ouvrages lors de mes études en macroéconomie. C'est toujours un honneur pour moi de vous recevoir.

Ce sous-comité a jusqu'au 2 juin prochain pour déposer un rapport à la Chambre des communes afin de trouver des solutions durables au problème du déséquilibre fiscal. Ce problème se manifeste par des ressources fiscales trop élevées du côté du gouvernement fédéral, compte tenu de ses responsabilités, et insuffisantes du côté des provinces et du gouvernement du Québec, ce qui ne permet pas à ces gouvernements de remplir leur mandat.

Pour illustrer les effets du déséquilibre fiscal, on peut se reporter à l'analyse du Conference Board du Canada, qui prévoit qu'au cours des dix prochaines années, des surplus de plusieurs dizaines de milliards de dollars s'accumuleront dans les coffres du gouvernement fédéral pendant que les déficits des provinces iront s'amplifiant, compte tenu surtout de leurs responsabilités majeures en matière de santé. Il ne faut pas oublier non plus le vieillissement de la population et la croissance annuelle de 6 à 8 p. 100 des besoins, le sous-financement de l'éducation et le reste.

Le but de ce sous-comité est de trouver, sur une base pancanadienne, des solutions durables à ce problème qui n'est pas nouveau. Il est survenu au milieu des années 1960, au début et à la fin des années 1970. Chaque fois, on a trouvé de nouveaux

arrangements fiscaux ou des augmentations aux paiements de transfert faits aux provinces, afin de les aider à remplir leur mandat.

Professeur Courchene, vous disposez de 20 minutes pour exposer votre point de vue. Ensuite, il y aura une période de questions pour les parlementaires de tous les partis. Enfin, M. Lazar disposera à son tour de 20 minutes, suivies d'une période de questions et de commentaires de la part de mes collègues.

Monsieur Courchene, la parole est à vous.

[Traduction]

M. Thomas J. Courchene (professeur Jarislowski-Deutsch de politique économique et financière, Queen's University, et chercheur principal, Institut de recherche en politiques publiques de Montréal): Merci infiniment, monsieur le président.

Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le comité pour partager mes idées à propos du déséquilibre fiscal horizontal et vertical.

Il n'y a qu'un membre qui vienne de l'Ontario, mais j'insisterai sur une question qui retiendra l'attention cette semaine, particulièrement samedi, lorsque les deux premiers ministres devraient se rencontrer.

Je veux aborder la question du déséquilibre fiscal vertical et horizontal du point de vue de l'Ontario, mais c'est un sujet dont traitera ultérieurement mon collègue Harvey Lazar.

Je voudrais d'abord vous indiquer que, dans mon dernier livre intitulé *A State of Minds*, j'ai insisté sur le passage de la mentalité d'une économie de ressources à celle d'une économie du capital humain et du savoir. Il en découle que la question urbaine et le capital humain prennent davantage d'importance, tout comme les enjeux concernant les citoyens en général.

Au Canada, beaucoup de ces enjeux relèvent des compétences provinciales. Pour établir et accroître sa crédibilité auprès de l'électorat, le gouvernement fédéral commencera à envahir ces domaines de compétence. C'est ce que j'ai appelé le fédéralisme du sablier, ce que j'ai approfondi un peu dans mon document.

On met sens dessus dessous l'AANB ou l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en raison de l'évolution de l'économie mondiale. Il n'existe pas qu'une seule solution pour parvenir à l'équilibre fiscal pertinent. Mon collègue en traitera un peu plus exhaustivement.

Je veux insister sur un point qu'on n'aime pas beaucoup aborder. Vous pensez que les provinces mieux nanties du système fédéral comme l'Ontario peuvent se débrouiller, mais je pense que cette province est aux prises avec un déséquilibre fiscal. Je veux le faire remarquer. Je me pencherai sur les deux tableaux à la fin de mon document.

Je commencerai par indiquer que les préoccupations de l'Ontario à ce chapitre remontent à fort loin. En fait, j'en ai été mis au courant lorsque le premier ministre Bob Rae a demandé à Infrometrica, société d'experts-conseils d'Ottawa, de dresser la liste des problèmes sur lesquels l'Ontario s'opposait au gouvernement fédéral. Chacun d'entre eux figurait dans un document distinct.

Il y était notamment question des changements arbitraires dans les transferts pour le FPE; du plafond qui a été imposé au Régime d'assistance publique du Canada et qui a touché l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique; de l'Entente sur le développement du marché du travail, que l'Ontario n'a jamais signée; de l'écart entre l'Ontario et le Québec sur le plan du financement de l'immigration et de l'assurance-emploi—principalement en ce qui concerne les cotisations et les prestations selon un taux régional. Lorsqu'il dirigeait le gouvernement ontarien, le premier ministre Harris a naturellement ajouté la réduction des points d'impôt en vertu du TCSPS.

Ce sont là notamment les préoccupations que fait valoir le premier ministre McGuinty lorsqu'il aborde cette question, mais les coûts en découlant ont augmenté considérablement. Prenons l'exemple de l'immigration. Si l'Ontario devait obtenir l'équivalent de ce que reçoit le Québec, exception faite des 50 ou 60 millions de dollars que touche le Québec pour administrer le programme, il serait question d'un montant supplémentaire de 340 millions de dollars. Une entente sur le développement du marché du travail équivaldrait également à environ 314 millions de dollars. J'ai fait les calculs.

C'est une partie du contentieux apparent entre M. McGuinty et le fédéral, mais je pense que le véritable problème, la proverbiale goutte d'eau qui fait déborder le vase, c'est la conclusion des ententes sur les ressources énergétiques extracôtières. Dans leur foulée, la Saskatchewan voulait demander que ses recettes énergétiques reçoivent le traitement accordé aux deux provinces maritimes. Le Québec a commencé à revendiquer la même chose pour ses rentes provenant de l'hydro-électricité. L'Ontario assumant environ 43 p. 100 de toutes les dépenses fédérales et, donc, de tout ce qui a été accordé, son premier ministre a fait valoir ses propres revendications, c'est-à-dire qu'Ottawa devrait verser 5 milliards de dollars en espèces pour réduire le déficit de 23 milliards de dollars.

L'aspect qui est intéressant—et que mon collègue pourrait peut-être aborder—, c'est que, pendant cette période, les députés fédéraux de l'Ontario ont toujours pris le parti d'Ottawa au détriment de leur province. Cette situation a tendance à s'inverser légèrement parce que le premier ministre McGuinty s'adresse aux députés de son propre parti à Ottawa. C'est une asymétrie très étrange. Je ne peux qu'espérer—et les autres provinces devraient espérer également—que la situation sera rétablie avant que les électeurs ontariens obligent leurs élus à être d'abord et avant tout des députés ontariens, parce que l'Ontario a favorisé l'essor économique du pays justement du fait que ses députés n'ont pas agi uniquement en fonction de leur province.

● (1540)

La deuxième partie de mon exposé porte sur un document rédigé par un de mes meilleurs étudiants, Warren Lovely. Le titre est *Killing the Golden Goose*. L'auteur explique les origines du déficit de

23 milliards de dollars, soit l'écart entre ce qu'Ottawa reçoit des Ontariens et ce qu'il redonne à la province. En 1995, il était d'environ 2 milliards de dollars. Dans le cadre du budget de 1995, le gouvernement fédéral a obtenu des montants considérables ou des augmentations énormes de l'Ontario. Il y a eu ensuite une diminution dans les transferts, qui a visé toutes les provinces et non pas uniquement l'Ontario. C'est une partie relativement importante de ces 23 milliards de dollars.

Il faut souligner que, en temps normal, une province comme l'Ontario, l'Alberta ou la Colombie-Britannique donne davantage qu'il reçoit. C'est la nature de notre système d'impôt progressif. C'est tout simplement que 23 milliards de dollars constituent un montant considérable. L'écart entre le revenu fiscal de l'Ontario et sa population est d'environ 10 p. 100, la province payant environ 43 p. 100 de l'impôt des particuliers au Canada alors que sa population ne constitue que 39 p. 100 de celle du pays. Cet écart de 23 milliards s'explique par les 25 p. 100 des recettes qu'Ottawa perçoit et les 40 p. 100 qu'il redonne à l'Ontario. Je pense qu'il y a là un problème.

Les surplus d'Ottawa ont augmenté au fur et à mesure qu'il percevait davantage de l'Ontario. On considère donc que l'Ontario a financé une partie du surplus fédéral, ce qui est vrai, néanmoins, pour toutes les provinces. Toutes semblent avoir tendance à remettre au gouvernement fédéral davantage que ce que celui-ci leur redonne. Le montant que touchaient les neuf autres provinces est passé de 30 milliards de dollars à seulement 10 milliards de dollars. Cela constitue encore une réduction du montant qu'elles obtenaient d'Ottawa. En règle générale, Ottawa a tendance à obtenir des provinces plus que ce qu'il leur redonne. Cette situation déplaît aux provinces car elles sont aux prises avec des compressions budgétaires alors qu'Ottawa accumule des surplus successifs, ce qui lui permet de réduire son déficit et d'investir beaucoup dans les champs de compétence des provinces. Je pense parfois qu'Ottawa est la 11^e province, étant donné quelles sont ses priorités en matière de dépenses.

En matière de péréquation, la norme des cinq provinces donne un montant de 6 301 \$ par habitant en 2004-2005. Quatre provinces ne reçoivent aucun paiement de péréquation : l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan. Il s'agit de la norme des cinq provinces. Avec la norme des 10 provinces, la Saskatchewan aurait droit à la péréquation. De toute façon, le montant consacré à la péréquation s'établit à 9,1 milliards de dollars. Les provinces pauvres peuvent obtenir jusqu'à 6 301 \$ tandis que les autres ne touchent rien. À l'heure actuelle, c'est 430 \$ de plus que la norme de péréquation pour l'Ontario, c'est-à-dire 6 733 \$. En moyenne, les provinces bénéficiaires touchent 6 301 \$. Pour l'Ontario, c'est donc 430 \$ de plus.

● (1545)

J'ai par la suite ajouter les transferts en espèces en matière de santé et de programmes sociaux, soit 848 \$ par province. Cependant il existe un autre programme de péréquation qui s'applique alors parce que les provinces riches, particulièrement l'Ontario et l'Alberta, qui tirent de l'impôt des particuliers un montant supérieur à la norme des cinq provinces. Ce surplus est déduit des transferts en espèces qu'elle reçoivent. L'Ontario touche donc environ 80 \$ de moins par habitant que les autres provinces. En Alberta, l'écart est encore plus important.

Cela réduit le surplus de l'Ontario à la ligne 5. Le montant par habitant de l'Ontario est seulement de 350 \$ de plus que les autres. Par rapport à ce manque à gagner de 80 milliards de l'Ontario, je devrais signaler que le gouvernement provincial ferait valoir que le remboursement intégral de ces 80 \$ ne permettrait de résoudre qu'un 23^e de son problème. L'Ontario est d'avis qu'elle devrait obtenir un milliard de dollars. Pourquoi ne pas répéter la péréquation qui a déjà eu lieu?

Abordons maintenant les nouvelles ententes de péréquation conclues l'automne dernier. Le montant de péréquation passe de 9,1 milliards de dollars en 2004-2005 à 10,9 milliards de dollars pour l'année suivante, puis on commence à l'indexer au taux annuel de 3,5 p. 100.

Dans cette colonne, j'ai extrapolé le tout sur une période de six ans. Après six ans, les nouveaux montants accordés dans le cadre de la péréquation—en supposant qu'ils seront versés aux provinces moins bien nanties—permettraient à chaque province bénéficiaire d'obtenir un montant supplémentaire de 384 \$ par personne. En vertu du programme de péréquation actuel, les montants seraient ceux indiqués à la rangée 7, c'est-à-dire que chaque province recevrait davantage par habitant que l'Ontario.

Il faut tenir compte de quelques hypothèses importantes. La plus importante est que je suppose que la formule de péréquation restera la même au cours des six ou sept prochaines années. On croit qu'il y aura une hausse. Vous devez cependant vous rappeler que, au cours des deux dernières années, il y a eu une baisse, et c'est pourquoi les provinces ayant droit à la péréquation étaient préoccupées. Ce n'était peut-être qu'une seule mauvaise année pour l'Ontario, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une hypothèse.

On peut également envisager le fait que l'Ontario dépasse la norme de péréquation de 350 \$, ce qui, à terme, procurera un paiement de péréquation supplémentaire d'environ 600 \$ par personne à toutes les provinces bénéficiaires. Ainsi, si l'Ontario ne s'enrichit pas, les autres provinces ne pourront pas en profiter. C'est l'un des problèmes.

Il y a un autre enjeu dont l'Ontario ne parle pas beaucoup. Cette province payant environ 43 p. 100 de tous les transferts fédéraux, elle devra donc contribuer un peu plus de deux milliards de dollars sur les cinq ou six milliards de dollars supplémentaires qui seront versés en paiement de péréquation d'ici la fin de période de la nouvelle formule, et l'Ontario ne recevra rien à ce titre. Il y a le problème du financement ainsi que celui qui consiste à déterminer les provinces bénéficiaires et les montants.

Je voudrais enfin aborder un problème qui est encore beaucoup plus controversé, la capitalisation. Les États-Unis ne possèdent aucune formule de péréquation, notamment parce qu'ils ne s'intéressent guère à toute forme de redistribution aux états ou aux particuliers. Pourquoi devrait-on adopter la péréquation si l'on ne veut rien redistribuer? C'est une vision passablement négative du système américain, mais il y a une autre façon de considérer le tout. Rien ne peut faire l'objet d'une péréquation puisque, même si les recettes et les revenus sont plus bas au Mississippi qu'à New York, les salaires, les prix et les loyers y sont également beaucoup moins élevés, ce qui fait que tout s'équilibre et que plus rien ne doit faire l'objet d'une péréquation. Les Américains supposent qu'il y a une capitalisation de 100 p. 100 et qu'il n'y a donc aucun écart sur le plan des revenus disponibles par habitant.

Nous avons établi l'hypothèse contraire, c'est-à-dire qu'il y a une capitalisation nulle, de sorte que toute augmentation des revenus débouche systématiquement sur une capacité accrue de fournir des

biens et des services publics. Cependant, nous savons que ce n'est pas vrai. Les salaires, les prix et les loyers sont plus élevés en Ontario. Les salaires des infirmières, des fonctionnaires, des professeurs d'université et des autres enseignants sont supérieurs, tout comme le sont les honoraires des médecins. L'allocation de loyer pour les assistés sociaux est plus élevée en Ontario qu'au Nouveau-Brunswick ou en Saskatchewan par exemple.

C'est donc dire que le revenu par habitant ne se traduit pas en résultats concrets comparables. Si vous voulez offrir un nombre donné d'enseignants, de travailleurs sociaux et de services médicaux, il vous faudra, en Ontario, un revenu par habitant supérieur par rapport aux autres provinces.

● (1550)

Par conséquent, l'hypothèse d'une capitalisation à 100 p. 100 est erronée, tout comme l'est celle d'une capitalisation nulle.

Dans le tableau, j'ai simplement utilisé les salaires moyens au Canada comme un indice, qui figure à la rangée 8 et que j'ai appliqué aux chiffres de la rangée 1 pour montrer l'écart véritable dans les rendements annuels. Nous nous retrouvons donc avec la situation suivante : l'Ontario a un rendement annuel qui est supérieur de 2 000 \$ à celui du Nouveau-Brunswick sans la capitalisation, rendement qui passe à seulement 1 250 \$ en tenant compte de ce genre de capitalisation. On pourrait donc faire valoir que, sans la capitalisation, vous surestimez les écarts véritables par rapport à ces chiffres.

Enfin, j'applique cette capitalisation aux montants versés en péréquation de la rangée 3. Encore une fois, l'Ontario a 400 \$ au 500 \$ de moins que toute autre province.

Je pourrais fort bien faire valoir mon argument final: j'ignore quelle conclusion nous pouvons tirer de tout cela. Je suis très sérieux en l'affirmant, parce que je ne pense à rien... Je crois que ce comité de spécialistes se réunira cet automne pour se pencher sur la péréquation mais il devra également envisager les mesures que nous devons prendre à propos de la redistribution qui fait partie de l'essence même du Canada. C'est l'un des aspects dont ce comité devra tenir compte pour éviter qu'il y ait surpéréquation en l'absence de capitalisation, aspect qui est tout aussi important et nécessaire. C'est un enjeu distinct qu'on pourrait aborder dans un document.

Il faudra prendre en considération ce que j'ai fait antérieurement et ce que d'autres ont fait ressortir, c'est-à-dire que la Saskatchewan dispose d'un taux d'imposition de 90 p. 100 sur ses ressources—c'était 100 p. 100 à un moment donné—, alors que Terre-Neuve a un taux d'imposition nul. Entre 0 et 100 p. 100, il y a bien des possibilités qui devraient être envisagées au lieu du statu quo.

De plus, nous nous préoccupons également des mesures qu'il faudra prendre pour composer avec les ententes conclues avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. Ces ententes sont permanentes. Il faut donc se demander s'il existe des façons de modifier le système pour qu'elles entraînent un effet minimum et s'harmonisent le plus équitablement par rapport aux autres provinces.

Nous devons également nous soucier du financement dans la formule parce que, si vous utilisez la norme des 10 provinces notamment, vous vous retrouvez avec des hausses importantes dans la formule de péréquation en raison du pétrole albertain—mais cela ne s'ajoute pas vraiment aux recettes fédérales. Il y a donc un illogisme sur le plan du financement. Les paiements de péréquation d'Ottawa proviennent généralement de ses recettes générales—43 p. 100 de l'Ontario—, même si l'Alberta justifie davantage ce financement.

Donc, les problèmes de tous genres abondent. C'est une situation très complexe. J'essaie simplement de faire remarquer qu'il faut tenir compte des préoccupations légitimes de l'Ontario. Je vous encourage à lire la citation de Joey Smallwood qui figure avant l'introduction de mon document et qui indique qu'il est très difficile sur le plan politique d'être compatissants envers l'Ontario. Je crois que c'est vrai, mais je pense également qu'il en découle un problème véritable sur lequel il faut se pencher afin de redéfinir le système de redistribution de la fédération canadienne.

• (1555)

[Français]

Le président: Merci beaucoup, professeur Courchene.

Professeur Lazar, vous disposez aussi de 20 minutes pour faire votre allocution. Nous passerons ensuite à une période de questions et commentaires de mes collègues de tous les partis politiques.

M. Harvey Lazar (directeur, Institut des relations intergouvernementales, École des études en politiques publiques, Queen's University): Je n'ai pas compris ce que vous avez dit. Voulez-vous que je débute ma présentation maintenant?

Le président: Oui. Nous passerons ensuite aux questions qui vous seront adressées de façon spécifique.

[Traduction]

M. Harvey Lazar: Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le sous-comité.

[Français]

Je vous remercie de cette invitation.

Avec votre permission, monsieur le président, je ferai mes commentaires en anglais.

[Traduction]

Je vais parler uniquement du déséquilibre vertical. J'ai témoigné devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales l'an dernier au sujet de la péréquation, et je n'ai rien à ajouter à ce sujet. Je voudrais toutefois faire valoir seulement quatre points au sujet du déséquilibre fiscal. J'espère être relativement bref.

Premièrement, les expressions « écart fiscal vertical » et « déséquilibre fiscal vertical » sont interchangeable pour certains analystes. Ce ne l'est pas pour moi. À mes yeux, l'écart fiscal vertical n'est rien de plus qu'une équation comptable. Il exprime la mesure dans laquelle un gouvernement dépend pour son financement des transferts pécuniaires d'un autre gouvernement. Ce n'est rien de plus.

Par contre, le déséquilibre fiscal vertical est une notion politique et stratégique. Je souscris à la définition qui veut qu'il y a déséquilibre fiscal vertical quand un ordre de gouvernement dispose de plus de ressources qu'il ne lui en faut pour s'acquitter de ses obligations de dépenses et que l'autre ordre de gouvernement est dans la situation inverse.

Selon cette analyse, quand le gouvernement fédéral augmente ses transferts pécuniaires aux provinces, cela accroît l'écart fiscal vertical tout en réduisant un éventuel déséquilibre fiscal vertical, mais que, si Ottawa leur transfère une marge de manoeuvre fiscale supplémentaire, cela a pour effet de réduire les deux.

Lorsqu'il a témoigné devant votre comité, le professeur Watts a parlé de l'étude comparative qu'il a faite des relations fiscales dans 11 pays. Cette étude montre que l'écart fiscal vertical au Canada est plutôt faible par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays. Je souhaite donc simplement établir une distinction entre écart et déséquilibre.

Je voudrais également aborder en deuxième lieu la perspective historique. La situation financière des gouvernements fédéral et provinciaux présente un flux et un reflux. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral était en bien meilleure situation financière que les provinces, un avantage qu'il a graduellement perdu en trois étapes : premièrement, il a rendu aux provinces une partie de la marge fiscale qu'il leur avait empruntée pendant la guerre; deuxièmement, les provinces ont augmenté leurs recettes en faisant un effort fiscal accru; enfin, le fédéral leur a transféré des fonds en vertu d'ententes négociées sur le partage des coûts afin qu'elles puissent financer l'État providence.

Au début des années 1980, la situation financière des provinces était devenue bien meilleure que celle du gouvernement fédéral. Les budgets de ce dernier étaient déficitaires même sans les transferts de fonds qu'il leur consentait, mais avec les transferts, les déficits étaient énormes. Au cours des années 1980 et de la première moitié des années 1990, le fédéral a multiplié les déficits élevés et s'est endetté beaucoup plus que les provinces.

Au milieu des années 1990, la marée s'est de nouveau inversée, et depuis la fin de la décennie, la situation financière du fédéral est bien meilleure que celle des provinces, abstraction faite de l'Alberta. Je pense que je veux donc faire ressortir que les finances de la fédération ont connu un flux et un reflux, et je doute que l'équilibre vertical parfait ait jamais existé et que, le cas échéant, personne ne l'aurait remarqué de toute façon.

Troisièmement, le discours public actuel que suscite le déséquilibre fiscal vertical porte en grande partie à croire qu'il s'agit d'une valeur technique mesurable. Les gens pensent parfois que cela équivaut aux calculs effectués par le Conference Board ou un organisme analogue. Cependant, le déséquilibre vertical est tout sauf une valeur technique mesurable. Si l'on accepte la définition du déséquilibre fiscal vertical que je viens de donner, il faut avoir une assez bonne idée de ce que sont les obligations de dépenses des deux ordres de gouvernement et savoir si chacun des deux perçoit toutes les recettes fiscales qu'il peut ou qui sont pertinentes.

Il suffit simplement de le dire pour qu'il soit clair que le déséquilibre fiscal vertical ne peut pas être une notion technique. Les obligations de dépenses du fédéral et des provinces sont établies selon les préférences politiques, lesquelles varient selon les différences qu'il y a entre les conditions objectives et les perspectives idéologiques. Par exemple, si un attentat terroriste grave était commis au Canada dans les semaines ou les mois qui viennent, le gouvernement fédéral pourrait réagir en augmentant ses dépenses annuelles de sécurité de 5 ou 10 milliards de dollars par exemple. Cette réaction hypothétique aurait l'aval de certains Canadiens, mais pas de tous. À supposer qu'il existe vraiment un déséquilibre fiscal vertical aujourd'hui, il disparaîtrait presque certainement aux yeux des partisans d'une augmentation des dépenses fédérales de sécurité, alors que ses adversaires soutiendraient le contraire.

•(1600)

Donc, y a-t-il actuellement un déséquilibre fiscal vertical au Canada? C'est une question intéressante. Vous ne serez pas surpris maintenant que je vous dise qu'on ne peut répondre à cette question par un simple calcul arithmétique. Le gouvernement fédéral soutient qu'un déséquilibre fiscal vertical est impossible quand les deux ordres de gouvernement ont un accès illimité aux principales assiettes fiscales du pays. En théorie, cet argument se tient, mais je crois quand même qu'en pratique il est simpliste, voire faux.

L'ordre de gouvernement qui perçoit des impôts le premier peut occuper un espace tel que l'autre peut difficilement en faire autant sans craindre d'écraser le contribuable, en admettant que les deux ordres de gouvernements aient le même contribuable, et en raison de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a été le premier à percevoir des impôts dans plusieurs grands champs d'imposition.

Par contre—et comme vous le savez, avec les économistes il y a toujours un revers à la médaille—il est également vrai que ces dernières années, les provinces ont réduit leurs taux d'impôt tout en déplorant l'insuffisance de leurs recettes. L'augmentation de la contribution-santé de l'Ontario décrétée l'année dernière est l'exception à cette règle.

Il se peut aussi, comme le propose l'étude du professeur Ruggeri, que la situation qui caractérise les dernières années existe en fait depuis 1867, les provinces préférant souvent demander leurs fonds à Ottawa plutôt que de les prélever elles-mêmes. À tout prendre, et compte tenu de la myriade d'arguments que les deux côtés peuvent invoquer—et ils en invoquent beaucoup—je crois possible de soutenir qu'il existe depuis quelques années un certain déséquilibre fiscal vertical dans la fédération.

Premièrement, s'il n'y en a pas, comme le martèle le fédéral, pourquoi transfère-t-il plus d'argent aux provinces s'il pensait qu'elles en avaient assez?

Deuxièmement, depuis plusieurs années, presque toutes les augmentations des dépenses fédérales sont survenues dans des champs dans lesquels la Constitution confère la compétence législative aux provinces, comme mon collègue, le professeur Courchesne, l'a indiqué. Il importe toutefois de signaler que, comme Ottawa a fortement augmenté ses transferts aux provinces ces dernières années—aux chapitres des soins de santé, de la péréquation, des collectivités et que sais-je encore—s'il y avait déjà un déséquilibre fiscal vertical il y a trois ou quatre ans, il est beaucoup moins prononcé maintenant. Comme ce déséquilibre est une notion plus politique et stratégique que technique, je ne peux le chiffrer avec certitude, mais j'ai l'impression qu'il s'exprime plus en milliards de dollars qu'en dizaine de milliards de dollars, et que les prévisions qui s'évaluent sur 30 et 40 ans sont exagérées à ce sujet.

J'ajouterais en passant qu'il y a plusieurs façons de le réduire : les provinces pourraient relever leurs taux d'impôt ou réduire leurs dépenses, et le fédéral pourrait augmenter ses transferts pécuniaires ou fiscaux aux provinces ou ses dépenses directes. Certaines formules ont pour effet d'accroître l'écart—et non le déséquilibre, mais l'écart—vertical alors que d'autres le font se refermer. En théorie, je vous dirais que, quand il faut en choisir une, il est bon d'avoir une idée de l'ampleur que devrait idéalement avoir l'écart fiscal.

Pour ma part, j'ai peu d'objections au maintien de l'écart vertical actuel. J'estime que le fédéral doit conserver une certaine marge de manoeuvre afin de préserver des programmes pancanadiens de

répartition de la richesse et d'honorer d'autres obligations qui lui incombent en vertu de la Constitution.

Je ne vous ai peut-être pas encore assez perdus mais, si vous me posez des questions, je vais peut-être réussir à vous confondre davantage. Merci, monsieur le président, du temps que vous m'avez accordé.

•(1605)

[Français]

Le président: Merci, professeur Lazar.

La dernière partie de votre exposé a en effet donné lieu à une certaine confusion. Je pourrai vous en faire part de vive voix plus tard. Pour l'instant, la parole est à Mme Ambrose.

Vous disposez de sept minutes, et celles-ci incluent vos questions et commentaires ainsi que les réponses des participants. Vous pouvez vous adresser à l'un ou l'autre des professeurs qui sont devant vous.

Madame Ambrose.

[Traduction]

Mme Rona Ambrose (Edmonton—Spruce Grove, PCC): Merci, monsieur le président.

Je vous souhaite la bienvenue, messieurs Courchene et Lazar. C'est un honneur de vous accueillir ici. J'ai fait ma maîtrise en politique publique avec Allan Tupper et il... Je ne devrais pas dire qu'il m'a « fait » lire vos ouvrages, parce que je les ai bien aimés, mais c'est un privilège de vous rencontrer en personne et de vous entendre.

Je veux revenir sur ce que vous avez appelé, je pense, professeur Courchene, le « fédéralisme du sablier » quand vous avez parlé des questions de citoyenneté au début de votre déclaration, qui sont pour la plupart du ressort des provinces, comme vous l'avez fait remarquer. Pour moi, c'est chercher à créer une pertinence politique. Je sais qu'il y a beaucoup de considérations politiques dans une certaine mesure—le gouvernement fédéral utilisant, depuis 10 ans, ses surplus pour envahir des domaines de compétence provinciale afin de créer cette sorte de pertinence. J'ai nettement l'impression que cela finit par perturber l'efficacité de la prestation des grands programmes sociaux parce qu'il y a double emploi avec les programmes provinciaux. Franchement, je crois que c'est bien mal servir l'intérêt public.

Depuis quelques années, les mesures pour créer la pertinence politique visent les priorités des villes, et vous y avez tous les deux fait allusion dans votre déclaration. C'est très important pour les municipalités, mais je crains que cela aggrave le déséquilibre fiscal au cours des prochaines années au lieu de régler les problèmes à long terme.

Vous avez surtout parlé des provinces et de l'Ontario. Je me demande si vous pourriez nous en dire davantage sur l'impact de la pertinence politique que le gouvernement fédéral veut créer dans un secteur qui ne fait pas partie de ses champs de compétence et, pour les municipalités, son impact sur le plan politique et surtout sur l'intérêt public.

M. Thomas J. Courchene: C'est une vaste question. Laissez-moi d'abord vous expliquer ce que je voulais dire par fédéralisme du sablier. Il existe parce que ce qui est important pour la souveraineté, sur le plan électoral et pour les revenus futurs, relève des provinces. Le capital humain est primordial. Nous voulons une plus grande responsabilisation. Par conséquent, nous voulons qu'on investisse dans l'éducation et la santé qui sont des domaines de compétence provinciale, mais qui sont aussi une question de compétitivité. Si la compétitivité est en jeu, Ottawa va intervenir peu importe ce que la Constitution prévoit.

Quoi qu'il en soit, c'est le monde à l'envers sur le plan constitutionnel. Ottawa redonne aux provinces certaines ressources, sur le plan minier, par exemple, parce qu'elles n'ont plus d'importance pour l'édification du pays. Il faut pourtant déterminer comment nous allons procéder. C'est ainsi que j'explique ce qui est arrivé, et je ne dis pas que c'est ce que Paul Martin voulait faire quand il était ministre des Finances, mais c'est ce qui en a découlé.

Réduire les transferts en matière de santé et de programmes sociaux a eu l'effet contraire pour les provinces. Elles ne pouvaient pas réduire les fonds de la santé, et elles ont dû comprimer tout le reste, faire des économies partout ailleurs. Dans son budget, la Colombie-Britannique prévoit dépenser 2,7 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Or, son budget des cinq prochaines années pour la santé est de 2,7 milliards de dollars. On ne dépense pour rien d'autre—avec quelques variations peut-être—et, donc, les autres secteurs dans le besoin souhaitent vivement obtenir des fonds d'Ottawa.

Les Canadiens peuvent bien aimer cette formule. C'est probable. Les provinces n'ont pas d'argent pour financer les domaines qui sont de leur ressort, ce qui permet à Ottawa de court-circuiter les provinces et d'offrir les bourses du millénaire, de verser des prestations fiscales pour enfants et d'aider les provinces, c'est-à-dire prendre des mesures qui plaisent aux Canadiens. C'est ce que j'appelle le fédéralisme du sablier. Les provinces sont étranglées au centre du sablier parce qu'elles dépensent directement pour accroître le pouvoir des citoyens qui se trouvent au bas du sablier.

Les municipalités sont aussi devenues les nouveaux moteurs de l'économie du savoir parce que c'est sur leur territoire que le savoir se concentre, ce qui leur accorde de l'importance. En fait, les maires des grandes villes du Canada sont mieux connus sur la scène internationale que les premiers ministres de leur province. Ce qui se passe en Ontario est encore plus vrai pour les municipalités où on investit le plus de capital. Elles ont besoin de plus de revenus, et on peut soutenir que c'est un problème provincial, ce qui est vrai. Dans le cas de la taxe sur l'essence, elle vient surtout des grandes villes, mais Ottawa doit la restituer à raison du même montant par habitant parce que c'est l'éthique systématique du gouvernement fédéral. C'est davantage une distribution qu'une affectation de ressources.

Toronto reçoit une part égale par habitant, la même part que Kingston ou Carleton Place, alors qu'elle a vraiment besoin de plus. Voilà un autre déséquilibre fiscal dont nous allons entendre parler à l'avenir. Les villes vont exiger d'obtenir leur place dans la fédération canadienne et c'est un autre élément politique qui va s'imposer.

Il s'agit d'un changement considérable dans la relation entre le citoyen et l'État au Canada et peut-être dans la façon dont les provinces veulent transiger avec Ottawa. Ce qui aurait aidé, c'est qu'Ottawa offre aux provinces de s'occuper de l'assurance-médicaments. Ainsi, Ottawa aurait dépensé beaucoup d'argent dans son champ de compétence et il y aurait moins de problèmes. Il aurait soulagé les provinces d'un lourd fardeau. Ottawa aurait son propre

programme national d'assurance-médicaments et les transferts aux provinces seraient moins importants. Cela aurait été fort utile. Ottawa a refusé pour des raisons... Je crois qu'il a raté une belle occasion. Mais les choses vont changer à cet égard parce que la compétitivité et la politique sociale prennent un autre sens au XXI^e siècle.

• (1610)

Mme Rona Ambrose: Me reste-t-il du temps?

Le président: Oui, madame Ambrose. Malheureusement, il...

M. Thomas J. Courchene: Laissez-moi répondre à votre question. Oui, Ottawa dépense l'argent en fonction de principes et de priorités qui sont différents de ceux que les provinces choisiraient si elle avaient eu cet argent. Cela nous ramène au fédéralisme du sablier. C'est une question politique. Certains préfèrent qu'il en soit ainsi.

Je pense que nous avons constaté avec le Conseil de la fédération... et j'estime que c'est vraiment important. Quand on a dit que le Québec n'allait pas participer au programme d'assurance-médicaments et que le reste des provinces collaboreraient avec Ottawa... ou selon l'entente asymétrique qu'Ottawa a conclue avec le Québec dans le domaine des soins de santé en 2004... c'était une façon de contourner le problème. Tout le monde a dit que le Québec refusait de participer, mais ce n'est pas le cas. Le Québec ne bouge pas. Il garde son programme. Le reste des provinces adhèrent à un régime avec Ottawa pour établir une relation plus claire et plus précise concernant la prestation de certains produits, alors que le Québec ne change pas ce qu'il fait.

Je pense que c'est ainsi que les relations au Canada doivent évoluer. Si le Québec peut refuser de participer, et que les autres provinces peuvent refuser certains aspects si elles le veulent, mais ce n'est pas ce qu'elles choisissent en général, tout le monde y gagne. En fait, dans ce contexte, je pense que le Québec peut être son propre maître au sein du Canada, ce qui correspond vraiment à ses préférences.

[Français]

Le président: Merci, madame Ambrose.

Si j'ai bien compris, monsieur McKay, vous partagez vos sept minutes avec M. Bell.

L'hon. John McKay (Scarborough—Guildwood, Lib.): Non.

[Traduction]

M. Don Bell (North Vancouver, Lib.): Il peut y aller. Je poserai ma question au prochain tour.

[Français]

Le président: Alors, organisez-vous.

Vous disposez de sept minutes. Nous procéderons ensuite à un deuxième tour.

[Traduction]

L'hon. John McKay: J'ai sept minutes, alors.

[Français]

Le président: Monsieur McKay.

[Traduction]

L'hon. John McKay: Merci, messieurs Lazar et Courchene.

Mes premières questions s'adressent à M. Courchene. Je veux revenir au tableau 1 pour comprendre. Votre priorité est l'Ontario et je veux m'assurer de bien faire le lien.

À la quatrième ligne, quand vous indiquez que le TCSPS en espèces est de 764 \$ en Ontario, ce qui fait 7 497 \$, comment calculez-vous les points d'impôt dans cette équation, si vous le faites?

• (1615)

M. Thomas J. Courchene: En fait, on rajuste le revenu personnel selon la moyenne des cinq provinces. Il en résulte que les revenus d'impôt des trois provinces sont supérieurs à cette moyenne. En Ontario, ils sont supérieurs d'à peu près 80 \$. Ce montant est déduit du montant que la province toucherait autrement, et c'est l'explication.

Pour être franc, cela faisait partie de l'entente initiale conclue il y a longtemps. En fait, pas vraiment... elle a changé tellement souvent. Il faut remonter aux arrangements de 1977. Ottawa pourrait prétendre qu'il en a toujours été ainsi et l'Ontario pourrait lui répondre peut-être, mais cela a déjà fait l'objet de mesures de péréquation, et ce sont donc de nouvelles mesures pour profiter de nos points d'impôt. C'est l'explication.

L'hon. John McKay: Je ne comprends pas très bien. Quand vous parlez de 80 \$ de plus, est-ce pris en compte dans vos chiffres? Un point d'impôt en Ontario vaut plus qu'à peu près n'importe où ailleurs.

M. Thomas J. Courchene: Oui, mais pour l'impôt sur le revenu, il ne vaut pas plus à cause de la péréquation qui élimine le surplus.

L'hon. John McKay: Donc, pour les fins de la discussion, les points d'impôt n'ont pas d'incidence.

M. Thomas J. Courchene: À la ligne 4, les points d'impôt de l'Ontario ont été ramenés à la moyenne nationale. À la première ligne, elle conserve son excédent par rapport à la moyenne nationale. C'est le montant de 80 \$ de plus qui est prélevé en impôt. À la ligne 1, le taux national moyen d'imposition est appliqué à tout le monde.

L'hon. John McKay: À la ligne 6, c'est lié à l'entente signée par les premiers ministres en octobre. Quand le premier ministre a dit à ses homologues des provinces qu'il voulait atténuer les pressions budgétaires, et qu'il a offert 75 milliards sur 10 ans—environ 41 milliards pour les soins de santé et 33 milliards pour la péréquation—et, évidemment, l'Ontario ne profite pas de la péréquation, du moins pas... En théorie, l'Ontario pourrait en profiter si, au cours de ces 10 années, elle se retrouve en bas de la moyenne des cinq...

M. Thomas J. Courchene: C'est un peu de ce que je dis, elle pourrait.

L'hon. John McKay: Oui.

Le premier ministre de l'Ontario a-t-il fait alors une mauvaise affaire parce qu'il ne va rien obtenir pour les dix prochaines années? Vraisemblablement, il devrait connaître ces chiffres pour négocier les transferts.

M. Thomas J. Courchene: Il faudrait lui demander. Au sein du Conseil de la fédération, pour assurer l'entente sur le plan vertical, les

premiers ministres des provinces ont accepté une certaine péréquation pour récupérer la partie perdue. C'est sûrement prévu dans les 10,9 milliards de dollars, et ils voulaient plus de stabilité. Je n'ai pu trouver nulle part de référence à l'indexation. Il y a dix premiers ministres...

L'hon. John McKay: Selon la ligne 7 de votre tableau, il semble que le premier ministre de l'Ontario a conclu une entente désavantageuse parce que les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation se retrouvent toutes à avoir un peu plus que l'Ontario. Est-ce exact?

M. Thomas J. Courchene: En présumant que l'Ontario ne dépassera jamais la moyenne nationale de plus de 350 millions de dollars, oui. Je pense que c'est une question qu'on pourrait poser au premier ministre de l'Ontario. Je ne sais pas...

L'hon. John McKay: C'est ce que je viens de constater en examinant vos chiffres.

Vous présumez que les choses n'auront pas changé dans dix ans. Vos chiffres ne prévoient aucune augmentation des revenus des provinces pendant cette période, est-ce exact?

M. Thomas J. Courchene: Oui, c'est juste. Je le souligne. J'attire l'attention là-dessus. C'est peut-être un problème, mais il y a beaucoup de choses qui entrent en ligne de compte, comme le prix du pétrole. Tout dépend si l'écart entre les revenus de l'Ontario et ceux du reste du pays s'amenuise. Je n'en sais rien.

Il y a autre chose. Que l'Ontario se retrouve avec le moins d'argent ou non, il y a des répercussions verticales parce que l'Ontario va payer 43 p. 100 des 33 milliards de dollars en péréquation sans toucher quoi que ce soit en retour.

• (1620)

L'hon. John McKay: Mais, dans l'entente originale, le premier ministre devait savoir à quoi s'en tenir.

M. Thomas J. Courchene: Oui. Il savait sûrement que les paiements de péréquation seraient versés en grande partie par l'Ontario.

L'hon. John McKay: Je suis désolé d'aller vite, parce que vous pourriez nous donner plus de détails intéressants. Mais je n'ai que sept minutes, et je ne sais trop combien de temps il me reste.

À la ligne 8, il est question de la capitalisation, et c'est un aspect intéressant de votre document, quand vous expliquez les forces de la capitalisation ou la capitalisation nulle. Je comprends, comme vous l'avez expliqué, qu'une infirmière coûte plus cher en Ontario qu'à l'Île-du-Prince-Édouard et que le coût pour le gouvernement ontarien est plus élevé par habitant. Vous n'avez cependant parlé que des salaires.

[Français]

Le président: Monsieur McKay, votre temps est écoulé. Je donne la parole à M. Côté.

Monsieur Courchene, au deuxième tour, vous aurez le temps de répondre à l'interrogation de M. McKay.

Je regrette, monsieur McKay, mais ce sous-comité respecte à la lettre les règles de fonctionnement.

Monsieur Côté, la parole est à vous.

M. Guy Côté (Portneuf—Jacques-Cartier, BQ): Je vous remercie, monsieur le président, et je remercie aussi M. Courchene de sa présentation.

Monsieur Lazar, vous nous faites une présentation très exhaustive et très intéressante de ce qu'est effectivement le déséquilibre fiscal qui, bien sûr, existe en partie de façon structurelle, mais qui s'est beaucoup aggravé à la suite de l'adoption d'un certain nombre de politiques.

Vous avez mentionné, entre autres, les coupes draconiennes aux paiements de transfert survenues en 1995. Naturellement, en ce moment, le gouvernement se fait fort de rappeler qu'il augmente les paiements de transfert aux provinces, mais il est important de rappeler que ce sont ces coupes draconiennes qui lui permettent d'entraîner le pays dans un cercle où il récolte de plus en plus de surplus et réussit à rembourser sa dette, alors que les provinces sont dans une situation financière très délicate — l'Alberta mise à part —, ce qui aggrave ainsi cet écart fiscal.

Dans vos présentations, messieurs Courchene et Lazar, vous laissez entendre que le fait que le gouvernement fédéral investisse les champs de compétence des provinces et du Québec est rentable politiquement pour lui et qu'il serait peut-être bien que certains de ces champs lui soient transférés afin de régulariser cette situation.

Monsieur Courchene, n'y a-t-il pas, justement, de responsabilité politique? Lors des coupes survenues en 1995, les gouvernements des différentes provinces — peu importe leur couleur — ont eu à payer le prix politique des choix d'un autre ordre de gouvernement. On pourrait évidemment se lancer dans une discussion sur une réforme constitutionnelle; on n'en ressortirait pas avant demain soir, j'en suis certain. Mais n'y a-t-il pas de responsabilité politique? Ne serait-il pas un peu malhonnête, après avoir étranglé les provinces et le Québec, de réinvestir et de se poser en sauveur dans ces champs de compétence?

Dans les domaines de la santé et de l'éducation, malgré le fait que certaines provinces aient réduit un peu les impôts, une grande partie des problèmes provient d'une situation que le gouvernement fédéral a créée il y a une dizaine d'années. Quelles sont vos impressions à ce sujet?

[Traduction]

M. Harvey Lazar: Il y a évidemment bien des façons d'interpréter cette question. Chaque personne peut avoir une opinion différente.

Je pense que c'est un fait que presque toutes les dépenses fédérales, depuis la fin des années 1990, ont augmenté dans des domaines qui sont de compétence provinciale selon la Constitution. Il faut se demander si on accorde ou non de la légitimité au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Le Québec et la plupart des autres provinces ne sont pas du même avis à ce sujet. Le Québec a toujours contesté la légitimité du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral plus que les autres provinces.

Je dirais que l'entrée du gouvernement fédéral dans certains domaines ou l'augmentation de ses dépenses serait mieux réussie conformément à l'entente-cadre sur l'union sociale. Si le gouvernement fédéral poursuit ses initiatives en tenant compte des engagements qu'il a pris en vertu de cette entente, il ne mettrait pas en oeuvre de nouveaux programmes à frais partagés sans l'appui d'une majorité des provinces, à tout le moins. S'il voulait prévoir de

nouvelles dépenses directes, il avertirait les provinces et les consulterait.

Quant à savoir si les initiatives du gouvernement fédéral prises depuis l'adoption de l'entente-cadre sur l'union sociale sont conformes à ses engagements est une question d'interprétation. Je sais que le Québec n'a pas signé l'entente mais, dans les autres provinces, il y a un débat quant à savoir si l'entente-cadre est respectée ou non.

À mon avis, cette entente-cadre devrait faire en sorte que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral est limité par des ententes politiques ou restreint d'une certaine façon. Il faut vérifier dans chaque cas si l'entente-cadre a été respectée.

Les sommes les plus importantes ont évidemment été prévues en septembre 2004 dans l'accord sur la santé. Les provinces l'ont toutes signé parce qu'elles avaient besoin d'argent. Quant à savoir si l'esprit de l'entente-cadre sur l'union sociale a été respecté dans ce cas, c'est aux différents gouvernements de le dire. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de problèmes. Personnellement, j'aurais préféré que le gouvernement fédéral insiste moins sur ses priorités et laisse les provinces plus libres de dépenser l'argent comme elles le jugent utile aux termes de cet accord.

Je pense que je vais m'arrêter ici. Je n'ai peut-être répondu qu'à moitié à votre question, mais je pense qu'il faut trouver un juste équilibre entre aucun pouvoir de dépenser fédéral et un pouvoir de dépenser fédéral illimité. L'entente-cadre établit justement cet équilibre. Ce qu'il faut ensuite se demander, c'est si elle a été respectée.

• (1625)

M. Thomas J. Courchene: Je suis sensiblement du même avis. Je crois que Harvey et moi sommes parmi les seuls qui aiment vraiment l'Entente-cadre sur l'union sociale. Même si le Québec ne l'a pas signée, je crois que c'est la province qui en a le plus profité.

Je reviendrais à la Déclaration de Calgary. Pour la première fois, les provinces, avec Klein en tête, ont reconnu la spécificité du Québec et ont permis au fédéral de conclure des ententes avec chaque province, dont le Québec, à condition que de telles ententes soient transférables à toutes les autres provinces. L'Entente-cadre sur l'union sociale allait dans ce sens.

Je suis d'accord avec Harvey concernant le pouvoir de dépenser. En réalité, j'en suis assez satisfait car je crois que tout gouvernement fédéral devrait avoir ce pouvoir sous une forme ou autre. Je crois que cette entente-cadre est supérieure aux ententes du gouvernement Chrétien d'il y a quelques années, qui allaient unilatéralement du haut vers le bas, car chaque entente est non seulement conforme à l'Entente-cadre sur l'union sociale—qui donne d'énormes pouvoirs aux provinces pour répondre à leurs besoins—, mais elle respecte aussi de façon bilatérale les domaines de compétence du Québec.

À l'époque, je trouvais qu'Ottawa avait fait un bon coup en amenant la fédération vers un mode de fonctionnement où les provinces anglophones pourraient, de leur propre chef, demander des choses à Ottawa sans que le Québec puisse imposer un droit de veto ou ne veuille le faire parce qu'il aurait ses propres ententes. Pour moi, ce fut une véritable percée. Puis, tout s'est écroulé en raison de l'accord de Terre-Neuve qui a entraîné l'effondrement du Conseil de la fédération et parce que tout le monde essayait...

Tout à coup, on se retrouve dans une situation de gagnant-perdant. La Saskatchewan y est, tout comme le Québec et le premier ministre McGuinty. Je ne sais plus où se trouve le Conseil de la fédération. Jusqu'à ce moment-là, nous faisons ce que nous avons toujours fait dans le passé. Nous sommes passés maîtres dans l'art du fédéralisme, et il arrive parfois qu'on agisse brillamment. Je pense que cette entente-cadre en est un exemple.

•(1630)

[Français]

Le président: Merci, monsieur Côté.

Je vous signale que dans 20 ou 23 minutes, nous devons aller voter à la Chambre. Mme Wasylycia-Leis dispose donc de sept minutes. Ensuite, nous ferons un autre tour de deux ou trois minutes et nous serons dans l'obligation de mettre fin à notre séance, puisque chaque vote dure une quinzaine de minutes et qu'il y en aura plusieurs.

Madame Wasylycia-Leis, s'il vous plaît.

[Traduction]

Mme Judy Wasylycia-Leis (Winnipeg-Nord, NPD): Merci, monsieur le président.

J'aimerais remercier MM. Courchene et Lazar. Nous sommes très heureux de vous avoir parmi nous. Vos noms ont été mentionnés à de nombreuses reprises dans le cadre de nos délibérations, et je crois que le temps est probablement venu de résumer ce que nous avons entendu et de connaître votre opinion avant d'aller de l'avant.

Peu importe le temps qu'il reste au Parlement, je suppose que nous allons essayer de rédiger un rapport. Nos recommandations pourraient donc jouer un rôle important et utile, je crois, pour régler une situation très grave sur les deux plans que vous avez mentionnés, soit le déséquilibre vertical et le déséquilibre horizontal.

Monsieur Courchene, j'ai trouvé vos commentaires sur l'Ontario très intéressants. Certains d'entre nous se sont demandés si l'Ontario ne voulait pas tout simplement se dépêcher à mettre la main sur une partie de l'argent qu'obtenaient les autres provinces par le biais de ces ententes séparées, alors que vous dites que la position de l'Ontario est légitime à certains égards, ce qui est bon à savoir.

J'aimerais mettre l'accent sur les solutions. Pour ce qui est de la péréquation et du déséquilibre horizontal, on dirait qu'un des problèmes était que nous essayions tout simplement de concocter une entente prévoyant un montant d'argent fixe, ce qui était une solution moins que satisfaisante, au lieu de régler les problèmes liés à la formule et conclure une nouvelle entente avec les provinces lorsqu'elles seraient prêtes—et je crois qu'elles l'étaient à l'automne de 2003. Puis, toutes ces ententes séparées ont été conclues, et comme vous l'avez dit, monsieur Courchene, une situation tout à fait chaotique en a résulté; maintenant, nous devons nous occuper de l'Ontario dans ce contexte.

J'aimerais donc savoir comment nous devons procéder pour réparer tout ça et sauver le concept de la péréquation? Nous pourrions proposer que l'Ontario ait une entente, mais est-ce que ça

aidera vraiment la situation? Est-ce que ça va permettre de garder intact un semblant de programme de péréquation? Comment faire pour préserver ce concept qui est si fondamental à notre pays et à notre histoire? Ça, c'est une de mes questions.

Par ailleurs, toutes les provinces semblaient assez prêtes, à l'automne de 2003, à accepter la notion d'une norme des dix provinces, qui comprendrait toutes les ressources naturelles. J'ai le document intitulé « Renforcer le programme de péréquation - Point de vue des ministres des finances des provinces et des territoires », daté de septembre 2003. Voici ma question, qui a d'ailleurs été soulevée par bon nombre de personnes dans le cadre de notre tournée : est-il trop tard pour y revenir? Je sais que vous avez mentionné le coût, monsieur Courchene, mais s'élève-t-il au-delà des 10 milliards de dollars ou je ne sais trop quoi qui avaient été prévus à l'origine et auxquels s'ajoutent les ententes séparées?

Voilà. C'était mes questions.

M. Thomas J. Courchene: Dans deux semaines, je participerai à une conférence dans le cadre des célébrations du 40^e anniversaire de l'Institut des relations intergouvernementales, qui est dirigé par Harvey depuis six ou sept ans. Harvey va prendre sa retraite. À cette occasion, je présenterai mes idées sur la péréquation, et je serai ravi de vous transmettre une copie de cet exposé à ce moment-là.

Le programme de péréquation de 2003-2004 était d'environ 8,5 milliards de dollars. Si on utilise la norme des dix provinces, ça monte à 13,5 milliards de dollars, ce qui s'inscrit dans la fourchette des nouvelles ententes. Le problème toutefois, comme je l'ai dit, c'est que les cinq milliards de dollars additionnels sont attribuables à l'inclusion des recettes de l'Alberta provenant de l'exploitation pétrolière et au fait que la part de l'Ontario est de 40 p. 100. Il faut se demander si on peut gérer le financement ainsi.

Je propose notamment d'utiliser la norme des dix provinces pour toutes les recettes ne provenant pas de l'exploitation des ressources, ce qui générerait environ 11,3 milliards de dollars de plus que cette année. Ensuite, on pourrait inclure 20 ou 25 p. 100 de tous les revenus générés par l'énergie, dont ceux de l'Alberta, mais seulement 25 p. 100.

On ne voudrait pas inclure tous les revenus parce que même si toutes les provinces perçoivent des impôts, elles n'ont pas toutes la possibilité d'exploiter des ressources énergétiques. Par conséquent, je ne vois pas pourquoi le premier dollar généré par une ressource énergétique devrait aller dans le programme de péréquation, permettant ainsi au Manitoba d'obtenir d'emblée une partie des recettes pétrolières de la Saskatchewan parce que cette dernière a pris une certaine somme pour générer ces revenus. En ce qui a trait aux éléments propres aux provinces, comme les ressources énergétiques—les provinces n'ont pas toutes les mêmes ressources énergétiques—, on pourrait soustraire 15 ou 20 p. 100 pour couvrir les coûts associés à l'exploitation de ces ressources.

Aussi, vu que Ottawa ne retire pas assez d'argent, on ne devrait probablement pas répartir de toute façon tout le montant. J'ai utilisé 25 p. 100, ce qui représenterait environ 12 milliards de dollars.

Tout le monde serait avantagé par ce système, contrairement à ce qui prévaut actuellement. La Saskatchewan s'en tire pas mal mieux parce que son taux d'imposition passe de 90 p. 100 à 50 p. 100 ou quelque chose du genre. Je pense que ça pourrait se faire sur le plan de la péréquation.

On n'a pas encore fait grand-chose pour l'Ontario. La seule façon que vous pourriez aider l'Ontario serait d'augmenter les transferts d'Ottawa aux provinces sous forme de points d'impôt et non de transferts d'argent tout en leur imposant les mêmes conditions. Je pense que l'Ontario accepterait ça avec plaisir. La répartition serait plus égale, mais l'Ontario se retrouverait avec un peu plus que la province moyenne ou quelque chose comme ça.

L'autre solution serait de se tourner vers ce que j'avais proposé il y a 25 ans. À cette époque, Bob Rae était le porte-parole du NPD en matière de finances au niveau fédéral. Il avait beaucoup aimé l'idée, mais celle-ci était difficile à vendre. Je suis un peu gêné de dire ça devant Mme Ambrose, mais chaque province déposerait 15 p. 100 ou 20 p. 100 de ses paiements de péréquation, puis chacune obtiendrait sa part selon son poids démographique.

C'est une solution unificatrice dans le sens que les provinces qui ont de l'argent et des revenus provenant de l'exploitation de ressources énergétiques renouvelables et non renouvelables injecteraient de l'argent dans un fonds. Mais ça coûterait quelque chose, ce qui est probablement inacceptable sur le plan politique. Toutefois, ça permettrait à Ottawa d'économiser de l'argent puisque ce fonds serait financé par les provinces. Ottawa pourrait ensuite procéder à un transfert fiscal aux provinces pour compenser les économies qu'il réaliserait.

J'essaie de voir ce que ça donnerait en terme de chiffres. J'imagine que ça pourrait s'élever à environ un demi-milliard de dollars. Autrement, il va falloir trouver d'autres façons de réduire les coûts. Une solution serait d'enlever complètement les ressources énergétiques de la formule. Ça permettrait une plus grande répartition, mais on n'en retirerait évidemment pas autant qu'avec la norme des dix provinces.

• (1635)

[Français]

Le président: Excusez-moi, monsieur Courchene, ce n'est pas de la mauvaise volonté, mais on doit aussi respecter les règles d'attribution de temps.

Il nous reste environ 11 minutes pour un deuxième tour de questions et réponses. Je vous propose deux minutes chacun pour les questions et les commentaires. Ensuite, nous devons malheureusement remercier nos témoins. Nous n'avons pas le choix, c'est à cause du vote.

Madame Ambrose, vous avez deux minutes pour les questions et les réponses.

[Traduction]

Mme Rona Ambrose: Merci.

J'ai une très brève question. Elle porte sur la nouvelle formule de péréquation d'octobre—si on peut appeler ça ainsi—, en particulier sur la question de l'établissement d'un plancher fixe pour l'économie ontarienne.

Lors des audiences du comité, des économistes nous ont dit que le cadre financier de la péréquation nuit à l'économie ontarienne car si celle-ci s'affaiblit, l'Ontario devra injecter de l'argent à un moment où la province aurait besoin de recevoir des paiements de péréquation. Que pensez-vous du plancher fixe et de ses conséquences pour l'Ontario?

• (1640)

M. Thomas J. Courchene: L'établissement d'un plancher fixe change la nature même du programme de péréquation du Canada car auparavant, la formule déterminait le total ainsi que la répartition.

S'il ne doit servir qu'à déterminer la répartition des fonds, beaucoup d'autres options s'ouvrent à nous puisqu'on ne touche pas au Trésor. On pourrait utiliser l'approche australienne et établir un comité spécial indépendant responsable des allocations.

Comme j'ai tenté de le souligner, un des problèmes inhérents à l'établissement d'un niveau prédéterminé, c'est que l'Ontario pourrait très bien être admissible un jour au programme et vu sa taille, il absorberait tous les paiements de péréquation. C'est là que tout s'arrêtera car l'Ontario obtiendra chaque dollar par habitant; c'est 12 millions de dollars d'un coup pour l'Ontario. L'argument selon lequel seules les provinces actuellement les plus pauvres obtiendront des paiements de péréquation ne tiendra pas la route si l'économie ontarienne tombe, comme je le prévois, en raison des pressions découlant du taux de change.

Mme Rona Ambrose: Merci.

Le président: Merci beaucoup, madame Ambrose.

Monsieur Bell, vous avez deux minutes.

M. Don Bell: Merci.

J'ai une brève question, messieurs, concernant vos commentaires. C'est au sujet des municipalités et de l'intervention fédérale dans des domaines de compétences traditionnellement et constitutionnellement provinciales.

Pensez-vous qu'il soit justifié que le gouvernement fédéral s'immisce en quelque sorte dans des domaines de compétences où des questions fédérales touchent de grandes villes en particulier, comme l'immigration, qui est une politique fédérale, et l'environnement, qui touche tous les ordres de gouvernement? Une partie du fonds vert des municipalités et de l'argent provenant de la taxe sur l'essence servent à ces fins.

M. Harvey Lazar: Il se peut que M. Courchene et moi-même divergions d'opinion à cet égard. Je pense que si le gouvernement fédéral décide d'aller de l'avant et de transférer aux municipalités la taxe sur l'essence, ça viendra mélanger les cartes en ce qui a trait à la responsabilité à l'égard des finances et des administrations municipales. Qui dit que dans cinq ou dix ans les municipalités ne seront pas en difficulté et n'iront pas voir les provinces pour réclamer des ententes fiscales plus appropriées et que les provinces ne leur diront pas de se tourner vers Ottawa puisque celui-ci est maintenant leur bailleur de fonds?

C'est une chose que le gouvernement fédéral transfère de l'argent aux municipalités à des fins précises s'il y a déjà une entente avec la province, et une autre que le gouvernement fédéral le fasse de façon généralisée. Si les grandes municipalités en particulier manquent d'argent, cette solution est bonne à court terme, mais elle soulève des problèmes de responsabilité à moyen et à long termes. Pour ma part, j'aurais préféré que le gouvernement fédéral n'emprunte pas cette voie.

Tom, je sais que vous ne partagez pas mon opinion à ce sujet.

M. Thomas J. Courchene: En fait, je suis d'accord avec vous sur bon nombre de points. D'après moi, la situation des Canadiens suivra celle de nos grandes régions urbaines par rapport à celles des États-Unis. Quand je parle de « grandes régions urbaines », je pense aux trois grandes régions, mais aussi aux principales villes dans ces régions, comme Halifax. Il faut s'assurer que ces villes sont prospères. Si Ottawa veut aider les municipalités, il doit permettre aux villes de conserver davantage les revenus qu'elles produisent. Il faut qu'elles en gardent plus.

Donc, si Ottawa veut partager ses recettes fiscales, qu'il laisse aux municipalités une tranche de l'impôt sur le revenu des particuliers pour que les grandes villes obtiennent plus d'argent par habitant. Je crois que les provinces seraient d'accord avec ça.

Le président: Merci beaucoup.

M. Don Bell: Puisque la séance sera écourtée de 45 minutes en raison du vote, pouvons-nous inviter les témoins à une autre séance? [Français]

Le président: Malheureusement, monsieur Bell, nous devons voter tout à l'heure, et 20 minutes plus tard, nous devons voter de nouveau. Nous ferions alors perdre du temps à nos témoins.

[Traduction]

M. Don Bell: Je ne disais pas de les revoir ce soir. Je parlais de les inviter à comparaître à une autre séance car nous allons leur enlever 45 minutes, et ces deux personnes, étant des témoins très érudits, devraient avoir l'occasion de...

[Français]

Le président: Je le sais bien, monsieur Bell, mais il faut aussi être responsable. Si nous demandons à nos témoins de demeurer encore une demi-heure et que nous sommes retenus à la Chambre à cause du vote...

[Traduction]

M. Don Bell: Non, un autre jour.

[Français]

Le président: Je suis tout à fait d'accord pour une autre journée. J'allais suggérer, avant de donner la parole à Mme Wasylcia-Leis pour un dernier segment de deux minutes, que nous les invitions à revenir devant notre sous-comité.

Surtout, monsieur Courchene, je voulais vous demander de nous faire parvenir votre nouvelle étude sur la péréquation qui pourrait nous aider dans nos travaux.

La parole est à Mme Wasylcia-Leis pour deux minutes. Après quoi, nous allons conclure.

• (1645)

[Traduction]

Mme Judy Wasylcia-Leis: Merci. Je vais essayer de parler du déséquilibre vertical en 30 secondes.

Je pense que nous avons un problème sur ce plan car il y a effectivement un déséquilibre vertical. Si on regarde les dix dernières années, on voit que les transferts pour la santé et l'éducation ont été réduits, qu'on a perdu le Régime d'assistance publique du Canada, que des changements ont été apportés au programme d'A.-E.—ce qui a poussé davantage de gens vers les programmes provinciaux d'aide sociale—et que des projets adaptés exigeant que les provinces en assument une partie des coûts ont été mis sur pied sans toutefois parvenir à régler les problèmes fondamentaux découlant de la demande accrue en matière de santé et d'éducation. De plus, le gouvernement a utilisé, au cours de la dernière décennie, 80 milliards de dollars de surplus pour réduire la dette au lieu de s'attaquer aux priorités.

Voici ma question. Le gouvernement fédéral ne peut-il pas régler le problème du déséquilibre vertical en commençant à investir directement ses surplus dans des programmes qui répondent aux besoins des gens, comme le logement, l'éducation, etc.? De telles mesures n'aideraient-elles pas beaucoup l'Ontario, par exemple?

D'après nos prévisionnistes indépendants, le gouvernement canadien devrait afficher un surplus d'au moins 8 milliards de dollars en moyenne pour les deux prochaines années, et ce en plus des fonds de prévoyance ou des réserves de prudence. Il me semble que ça pourrait être une façon de régler le problème du déséquilibre fiscal vertical, non?

M. Harvey Lazar: Ce serait une façon de faire. Il y a toutefois plusieurs façons de procéder.

Pour ce qui est de votre proposition, j'aurais une mise en garde. Nous sommes dans une période où le taux de croissance économique est plus élevé que les taux d'intérêt. C'est un élément technique, mais quand on est dans une telle situation, on se laisse aller à l'optimisme. Si toutefois la situation devait se renverser, la dette fédérale pèserait beaucoup sur les programmes sociaux du pays.

Après la guerre, nous avons connu une période—comme aujourd'hui—où les taux d'intérêt étaient plus bas que la croissance économique. Toutefois, nous avons vécu ensuite pendant 20 ou 25 ans une période terrible où c'était justement l'opposé. Le remboursement de la dette n'est peut-être pas une priorité, mais si on ne la réduit pas, ceux et celles qui se préoccupent des programmes sociaux regretteront peut-être qu'on ne se soit pas occupé davantage de la dette. Si la présente situation devait se renverser—et que les taux d'intérêt commencent à monter chez nos voisins du sud—, les effets seraient vraiment pernicieux.

Mais pour répondre à votre question, oui, c'est une solution possible.

M. Thomas J. Courchene: J'ai deux commentaires à faire.

Le Canada a été surnommé le « miracle canadien ». Le Canada a réussi à mettre de l'ordre dans ses finances, mais cela a eu des conséquences au niveau provincial. D'après le budget du ministre fédéral des Finances, le ratio de la dette fédérale au produit intérieur brut sera de 25 p. 100 dans moins de 10 ans. À ce moment-là, ce ratio sera plus bas que celui des provinces à moins que celles-ci ne fassent quelque chose, comme l'Alberta, qui n'a plus de dettes. Aucune fédération n'a fait ce genre de choses. Le fédéral doit s'occuper des grands dossiers. Le gouvernement fédéral, et non les provinces, devrait assumer les conséquences des fluctuations du cycle économique.

Aussi, une bonne partie du surplus budgétaire survient entre la fin de l'année financière, ou la période budgétaire, et la fermeture des livres en novembre.

Mme Judy Wasylcia-Leis: C'est-à-dire actuellement.

M. Thomas J. Courchene: C'est exact.

Il arrive souvent que le jour du dépôt du budget, le gouvernement décide d'établir un programme, comme la Fondation des bourses du millénaire, parce qu'il a de grands surplus. Il prend alors 4 milliards de dollars et les met de côté. Pourquoi ne pas faire la même chose pour le déséquilibre fiscal? Il pourrait dire que tout ce qui va au-delà de 3 p. 100 du budget d'ici la fin de novembre, au moment de fermer les livres, sera consacré à des enjeux provinciaux, comme le logement. Toutefois, il faudrait laisser les provinces décider de la façon d'utiliser les fonds, pourvu que ce soit pour le logement. Je pense qu'Ottawa peut décider d'investir dans des domaines particuliers, mais il ne devrait pas dicter aux provinces la façon de dépenser les fonds.

Autrement, Ottawa ne fera qu'accroître le stress financier des provinces en payant sa dette au détriment des provinces.

Ce serait une façon de procéder, c'est une solution. Je n'utiliserais toutefois pas les normes fédérales. Je laisserais le soin aux provinces de décider comment elles vont dépenser les fonds. Je suis d'accord avec Harvey sur ce point.

•(1650)

[*Français*]

Le président: Merci.

[*Traduction*]

M. Harvey Lazar: Monsieur le président, si vous voulez que nous revenions devant le comité, nous aimerions vous inviter à Kingston.

[*Français*]

Le président: Oui, c'est une bonne idée.

Merci, madame Wasylycia-Leis.

Je suis désolé de vous bousculer. Merci infiniment, professeur Courchene et professeur Lazar, de votre grande contribution aux travaux de notre sous-comité. Encore une fois, je vous présente toutes nos excuses pour les inconvénients causés par un environnement politique un peu étrange.

La séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

Aussi disponible sur le réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address:

<http://www.parl.gc.ca>

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.