



Chambre des communes
CANADA

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

SFIS • NUMÉRO 010 • 1^{re} SESSION • 38^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 6 avril 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 6 avril 2005

•(1615)

[Traduction]

Mme Rona Ambrose (Edmonton—Spruce Grove, PCC): La séance est ouverte. Je crois que M. Bell arrivera dans peu de temps.

Je souhaite la bienvenue à M. Mendelson, M. Mackenzie et M. Darby. Ce sera un plaisir d'écouter vos exposés. Vous avez 10 minutes chacun pour les présenter.

À vous, monsieur Darby.

M. Paul Darby (chef adjoint économiste, Conference Board du Canada): Merci beaucoup, madame la présidente. Je serai bref.

Au Conference Board du Canada, nous avons presque fait du déséquilibre fiscal une véritable industrie. Nous avons commencé à travailler dans ce domaine il y a peut-être quatre ans pour le compte de la province de Québec et des provinces dans leur ensemble. À ce moment, nous avons été chargés de faire une projection des recettes et des dépenses fédérales et provinciales pour les 20 années suivantes.

Nous avons recommencé ce travail deux ans plus tard pour les provinces. Et nous l'avons repris, une fois de plus, pour le gouvernement fédéral en août dernier lors des discussions qui avaient abouti à l'accord le plus récent sur la santé.

Nous avons consacré énormément de temps et d'argent à l'élaboration d'outils, au Conference Board même, pour estimer ne serait-ce que l'aspect quantitatif du déséquilibre fiscal actuel. Ces outils comprenaient, en particulier, des modèles extrêmement complexes et détaillés des coûts des soins de santé et de l'éducation, qui constituent de toute évidence de très importantes catégories de dépenses au niveau provincial.

Comme nous avons besoin de produire des prévisions économiques tous les trimestres, ce qui nous impose de suivre de très près la situation financière aux niveaux fédéral et provincial, nous avons examiné très soigneusement les changements survenus dans les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral, notamment dans le cadre des paiements de transfert et de la péréquation qui, bien sûr, fait également partie des transferts.

Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il existe effectivement au Canada un problème de déséquilibre entre la capacité fiscale actuelle et l'impératif constitutionnel que doivent affronter les provinces pour ce qui est de la prestation des services, surtout dans le domaine des soins de santé.

Nous comprenons assez bien les différents arguments entourant l'expression «déséquilibre fiscal». Nous comprenons qu'en théorie au moins, les provinces disposent des moyens fiscaux nécessaires pour corriger tout déséquilibre qui pourrait exister. En pratique, cependant, l'utilisation de ces moyens est soumise à des contraintes claires. Dans bien des cas, une hausse des impôts pourrait réduire la compétitivité d'une province par rapport à une autre administration

du Canada ou des États-Unis, ce qui constitue évidemment une contrainte.

Nous avons également examiné la possibilité pour les différentes provinces de prendre des mesures pour réduire leurs dépenses. Je crois que nous pouvons conclure à ce stade que, pour beaucoup sinon toutes les provinces, cette possibilité n'est pas aussi intéressante qu'elle l'était, dans le cas de la Colombie-Britannique par exemple, il y a seulement trois ans.

Nous avons étudié assez soigneusement, rubrique par rubrique, les diverses dépenses des provinces et, très franchement, pour la plupart d'entre elles, surtout maintenant, nous n'avons pas trouvé grand-chose à réduire. Par conséquent, il ne sera pas facile pour les provinces de changer très sensiblement la structure de leur situation fiscale.

Cela étant dit, je crois qu'il est également important de reconnaître qu'en avançant dans notre travail, nous avons noté que l'augmentation des transferts fédéraux dans, mettons, les cinq dernières années – et en particulier l'accord le plus récent sur la santé et l'accord sur la péréquation – ont amélioré la situation de l'ensemble des provinces. Les analyses que nous avons faites au fil des ans établissent indubitablement que la situation des provinces est meilleure qu'elle ne l'était il y a seulement un an.

Toutefois, nous nous rendons compte de plus en plus qu'il existe entre les provinces des disparités que la péréquation ne permet plus de compenser.

Il ne faut pas perdre de vue que, pour Terre-Neuve, un déficit de 700 ou 800 millions de dollars équivaut en gros à un déficit de 40 milliards de dollars pour l'Ontario. Il n'y a pas de doute que certaines administrations sont en crise. Je crois par ailleurs qu'au moins dans une certaine mesure, le gouvernement fédéral a reconnu ce fait dans le plus récent paiement spécial fait à Terre-Neuve ainsi qu'à la Nouvelle-Écosse.

Par conséquent, lorsque nous parlons de déséquilibre fiscal, notre impression est qu'il existe encore des problèmes entre le gouvernement fédéral et les provinces et que celles-ci ne sont toujours pas très heureuses, mais il n'y a pas de doute en même temps que la situation est meilleure qu'elle ne l'était il y a cinq ans, par exemple. En même temps, certains déséquilibres se sont accentués entre les différentes provinces, ce qui est également inquiétant.

Comme nous l'avons signalé en général dans différentes publications que nous avons produites, nous croyons qu'il est nécessaire d'établir quelques principes clairs. Nous avons besoin d'une approche fondée sur des principes pour corriger le déséquilibre fiscal grâce aux paiements de transfert et à la péréquation. Je crois que beaucoup de ces principes sont déjà connus. C'est seulement que nous devons nous montrer très disciplinés dans le respect de ces principes.

Bien sûr, certains d'entre eux ont été évoqués dans les discussions qui ont eu lieu entre les provinces et le gouvernement fédéral et font maintenant partie des processus courants. Au risque d'être redondant, je voudrais passer en revue ce que nous considérons comme les quatre principes les plus importants.

Le premier, c'est la transparence et la planification à long terme. Le régime des transferts doit pouvoir être compris du grand public et de ceux qui travaillent dans le contexte de ce régime. Je pense que cela s'est déjà produit dans une certaine mesure, mais les règles demeurent complexes. Toutefois, ces règles doivent tenir compte ou être conçues en fonction d'une situation ou d'un scénario de planification à long terme. Les provinces se sont déjà adressées au gouvernement fédéral pour lui dire qu'il était impossible de planifier une réforme du système des soins de santé si elles ne pouvaient obtenir des renseignements sur les transferts relatifs à la santé qu'un an ou deux d'avance. Nous savons que cette situation a été corrigée dans les deux derniers budgets, et nous nous en félicitons.

Nous croyons cependant qu'au moment du calcul de ces transferts, il faudrait qu'il y ait une entente claire entre le gouvernement fédéral et les provinces, par exemple, sur ce qui constituerait une contribution raisonnable aux soins de santé, dans le cadre d'un système raisonnable de santé, sur une période de 10 à 20 ans. Il ne suffit donc pas de définir les besoins sur un horizon de cinq ans parce qu'en fait, les hôpitaux durent en général beaucoup plus que cinq ans.

Ainsi, si la transparence et la planification à long terme constituent le premier principe, je crois que nous avons déjà fait un certain chemin pour affronter cet impératif. Je crois par ailleurs que nous pouvons aller plus loin, notamment au chapitre de la planification, même si du travail a déjà été fait et que nous y avons contribué.

Il y a ensuite un principe que nous devons de toute évidence maintenir, nous sommes les premiers à l'admettre: c'est celui de la viabilité financière au niveau fédéral. Nous ne devons pas revenir à la période des années 1980 et du début des années 1990 au cours de laquelle le gouvernement fédéral se ruinait en essayant de financer les programmes provinciaux à parts égales. Je ne crois honnêtement pas que cela soit possible. Je ne pense pas que ce soit un bon moyen de gérer ce régime de transfert. Ce n'était d'ailleurs pas efficace à l'époque.

Tout régime de transfert à mettre en place doit se fonder sur la modération financière. On ne peut pas tout avoir et il y a des choses qu'on ne peut tout simplement pas se permettre. À ce stade, il importe de sensibiliser le public au fait que les ressources disponibles sont limitées. J'admets qu'il est toujours difficile d'y parvenir.

• (1620)

Il y a aussi un autre principe qui est déjà reconnu et que nous devons maintenir dans la formule de péréquation: c'est d'essayer de générer des capacités fiscales provinciales comparables. Comme je l'ai dit, ce principe est déjà appliqué dans nos formules de péréquation.

Enfin, nous avons le problème épineux de la responsabilité. J'avoue que je n'ai pas de solution magique dans ce cas. Pour dire les choses très simplement, mettons qu'Ottawa a l'argent et que les provinces sont soumises, en vertu de la Constitution, à des pressions qui les incitent à dépenser. Nous devons nous entendre sur l'ensemble de la question des normes nationales et des indicateurs de rendement pour la répartition des fonds. Je crois que c'est l'une des questions les plus épineuses qui se posent dans le domaine du fédéralisme fiscal au Canada. Nous devons cependant la régler. Personnellement, j'ai tendance à prendre la part de ceux qui disent qu'en vertu de la Constitution, les provinces sont au Canada des organes dirigeants responsables et que le gouvernement fédéral devrait faire preuve d'une certaine confiance, à moins d'avoir des raisons concrètes de ne pas le faire.

Soit dit en passant, je crois que si des représentants du Bloc québécois avaient été présents, ils auraient été heureux d'entendre cela.

• (1625)

Mme Pauline Picard (Drummond, BQ): Je suis ici.

M. Paul Darby: C'est très bien. Je suis désolé, Pauline.

Nous n'avons pas l'impression que des paiements forfaitaires spéciaux prévus dans un accord de péréquation constituent le meilleur moyen d'obtenir des résultats. Il y a peut-être d'autres principes extérieurs au système des paiements de transfert que nous devrions peut-être commencer à prendre en considération, comme la richesse relative, par exemple. Si, que Dieu nous en garde, Terre-Neuve devait faire faillite, comme cela lui est déjà arrivé, je suppose que le gouvernement fédéral aurait à assumer sa dette, du moins dans une certaine mesure. Nous pourrions donc avoir à faire des paiements à des provinces «en crise» sur une base ponctuelle et non, espérons-le, d'une façon continue.

Je ne crois cependant pas que nous devrions faire des paiements de ce genre dans le contexte du régime de péréquation. Ils devraient être extérieurs et porter clairement l'étiquette de «paiements de crise» ou quelque chose de ressemblant. Accepter d'engager des discussions sur les ressources non renouvelables ou les enterrer dans le régime de péréquation ne ferait qu'ouvrir une nouvelle boîte de Pandore. Vous devez maintenant affronter ces problèmes dans le cas de la Saskatchewan. Je sais aussi que le Québec a envisagé à plusieurs reprises cette question du retrait des recettes énergétiques de la formule de péréquation. Vous avez des problèmes avec l'Ontario, qui commence à croire qu'il se fait avoir.

Ainsi, le versement de sommes ponctuelles qui ne s'alignent pas sur ces principes ne fera, je crois, que vous attirer des ennuis. Vous devriez donc vous montrer prudents.

Cela met fin à mon exposé. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Merci beaucoup, monsieur Darby.

Monsieur Mendelson, vous avez 10 minutes.

M. Michael Mendelson (analyste de politique, Caledon Institute of Social Policy): Je vous remercie. Je suis heureux d'être ici. Je vous suis reconnaissant de votre invitation.

Permettez-moi de commencer par énoncer quelques-unes des hypothèses de base de mon exposé.

La première hypothèse de base est que plusieurs provinces du Canada ont besoin de plus grands revenus. Je veux parler des provinces qui ne tirent pas d'importantes recettes de leurs ressources naturelles, et particulièrement du pétrole.

L'Ontario est la province que je connais le mieux, ayant une fois établi le budget provincial il y a bien des années, en 1988. Depuis, j'ai suivi de près l'évolution de la province. Je crois pouvoir dire sans hésiter que l'Ontario a un important déficit structurel qu'il faudra bien affronter à un moment donné. Et pour moi, le seul moyen de l'affronter consistera à augmenter les recettes.

Je suis bien d'accord avec Paul. Aucune source magique d'économies ne corrigera le déficit structurel de l'Ontario. Seul un revenu supplémentaire pourra le faire. Cela ne signifie pas cependant qu'on ne pourra pas trouver d'autres économies à réaliser, mais elles seront relativement mineures.

Ayant établi que certaines provinces ont besoin de revenus supérieurs, il faut reconnaître que les administrations qui ont actuellement les besoins les plus pressants à ce chapitre sont les grandes villes. Si nous voulons comprendre où se situe vraiment le déséquilibre fiscal, je dirais que c'est entre les villes et les autres ordres de gouvernement.

J'ai ici une illustration. Je ne sais pas si vous pouvez tous voir, mais il s'agit d'une carte que j'ai avec moi parce que je dois me rendre à Londres la semaine prochaine. C'est une carte du métro londonien. Si vous l'avez déjà vu, vous savez déjà sans doute quel affreux fouillis représente ce réseau. Pouvez-vous imaginer ce que serait le système de transport à Londres si au lieu de ce grand fouillis, nous avions une grande ligne de métro sur l'axe est-ouest et une autre, sur l'axe nord-sud?

Eh bien, nous avons deux lignes de métro à Toronto. À Londres, la population atteint aujourd'hui 7,7 millions d'habitants. Dans 30 ans, le Grand Toronto aura aussi 7,7 millions d'habitants. Nous avons donc une ville de la taille de Londres qui est en train de se développer dans notre pays. Où en serons-nous à Toronto dans 30 ans? Aurons-nous l'équivalent de Bangkok, où les gens peuvent attendre quatre ou cinq heures dans leur voiture quand ils veulent aller d'un endroit à un autre? Qu'est-ce que cela signifiera pour la survie économique de notre pays? Voilà, à mon avis, où réside notre grand défi.

Je dois dire ici que je ne pense pas que le gouvernement fédéral puisse relever ce défi. Malgré tout le respect que j'ai pour les bonnes intentions exprimées au niveau fédéral, les municipalités sont avant tout des créatures des provinces. Il faudra donc que les provinces trouvent des moyens d'assurer aux grandes villes des revenus beaucoup plus importants. Ce problème se pose d'une façon très aiguë dans la ville qui grandit le plus rapidement au Canada, le Grand Toronto.

Le problème retombe donc sur les provinces. Comme celles-ci ont besoin de revenus plus importants, peut-on dire qu'il y a un déséquilibre fiscal? Ce déséquilibre est-il la source du problème?

Eh bien, le déséquilibre fiscal a de nombreuses formes. Il y a d'abord la forme que nous connaissons tous, à savoir le déséquilibre horizontal entre provinces, par exemple entre l'Alberta et les autres provinces du Canada. Nous avons de toute évidence un important déséquilibre fiscal. L'Alberta a les impôts les plus bas et les dépenses par habitant les plus élevées. Et ce n'est pas seulement une question de bonne gestion.

Nous avons donc un déséquilibre fiscal au Canada. C'est un déséquilibre interprovincial. Nous avons un programme, la péréquation, conçu pour «assurer les services publics à un niveau de

qualité et de fiscalité sensiblement comparables», pour reprendre les termes de la Loi constitutionnelle de 1982.

Nous avons – c'est à dessein que j'emploie le passé – un système de péréquation fondé sur une formule. Celle-ci a occasionné des difficultés parce qu'elle était basée sur l'assiette fiscale moyenne de cinq provinces, mais que les taux d'imposition utilisés étaient ceux des 10 provinces. Cette formule a engendré des distorsions. À mon avis, les taux d'imposition étaient essentiellement trop bas.

● (1630)

Il y a des problèmes découlant de la définition des moyennes, de la définition de certaines assiettes fiscales, comme celle de l'impôt foncier. Il y a également des problèmes d'imprévisibilité. Soit dit en passant, quand on parle de revenus autonomes, c'est-à-dire des revenus que les provinces obtiennent par leurs propres moyens, il y a également un facteur d'imprévisibilité. Je n'ai pas l'impression que les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation pour remplacer des revenus autonomes aient davantage besoin de certitude que les provinces qui ont des revenus autonomes. Il y a en outre, dans la formule de péréquation, des problèmes liés aux incitatifs à la croissance, dont vous avez déjà entendu parler.

À mon avis, la formule de péréquation a également de nombreux avantages qui compensent ces inconvénients. La péréquation fondée sur une formule n'était pas arbitraire. Elle reflétait clairement un principe de base: on mesure les impôts qu'une province peut percevoir, puis on met au point une formule assurant à chaque province au moins le niveau moyen de la capacité fiscale, compte tenu de ses réalités économiques. La formule qui sert de base à la péréquation est maintenant remise en question. En fait, elle ne fonctionne plus assez bien, du moins dans le cas de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. Comme Paul l'a dit, cela a vraiment ouvert une boîte de Pandore avec laquelle il faudra désormais composer. Ce ne sera pas facile.

Je ne sais pas quelles mesures spéciales seront maintenant élaborées pour former la nouvelle base de la péréquation. Je peux cependant dire, sans avoir moi-même procédé à une analyse approfondie, que le déséquilibre fiscal entre les provinces est probablement en train d'augmenter et non de diminuer. Il augmente probablement depuis plusieurs années, non seulement par rapport à l'Alberta, mais aussi par rapport à d'autres provinces. La situation ne s'améliore pas. Maintenant que toute la formule de la péréquation est en cause, j'espère que le nouveau processus permettra d'une façon ou d'une autre de commencer à régler les problèmes ou, du moins, à s'attaquer à la question du déséquilibre fiscal entre les provinces.

Cela étant dit, la question que vous êtes vraiment chargés d'examiner est en fait le déséquilibre vertical entre les provinces et le gouvernement fédéral. Selon la définition économique classique, un déséquilibre vertical existe quand un ordre de gouvernement a accès à des revenus auxquels un autre ordre de gouvernement ne peut pas toucher.

À mon avis, le déséquilibre vertical met en cause la capacité fiscale, au sens économique classique. Il n'a rien à voir avec la mesure dans laquelle un gouvernement décide d'utiliser cette capacité. On ne peut pas observer qu'un gouvernement a un excédent tandis qu'un autre a un déficit et en conclure que c'est un signe de déséquilibre fiscal, pas plus que vous ne pouvez me regarder et dire que je dépense au-delà de mes moyens, ce qui me met dans une situation pire que celle de Hugh, là-bas, qui dépense moins qu'il ne gagne. Cela prouve seulement que je suis plus dépensier que Hugh, pas du tout que je suis plus riche ou plus pauvre que lui.

Il est difficile pour moi de voir comment il pourrait y avoir un déficit fiscal classique entre les ordres de gouvernement du Canada, c'est-à-dire entre les provinces et le gouvernement fédéral, quand ils ont tous essentiellement une capacité constitutionnelle illimitée de perception d'impôts par leurs propres moyens. Il y a bien sûr des limites, mais elles ne sont pas vraiment pertinentes dans le contexte actuel, sauf en ce qui concerne les recettes tirées des ressources, qui favorisent les provinces.

Je ne suis pas d'accord avec Paul au sujet des contraintes concurrentielles. J'aborderai ce sujet dans quelques instants, car je veux d'abord examiner la question du déséquilibre fiscal dans un sens non économique. Le déficit fiscal existe-t-il par suite de contraintes politiques ou de contraintes concurrentielles qui empêchent les provinces d'obtenir des revenus par leurs propres moyens?

• (1635)

Je ne peux pas accepter la thèse des contraintes concurrentielles. Il y a peut-être des limites... Disons plutôt qu'il y a effectivement des limites quant à la production de revenus autonomes, mais nous sommes encore loin d'avoir atteint ces limites. En réalité, les analyses montrent qu'en Ontario, l'impôt sur le revenu des sociétés est inférieur à ce qu'il est dans les États concurrents des États-Unis. On pourrait évoquer certaines questions entourant les effets marginaux des taux d'imposition des sociétés, mais ces questions se distinguent du niveau réel de l'impôt, qui est inférieur. De surcroît, nous avons été témoins ces dernières années d'une hausse d'environ 30 p. 100 du dollar canadien. Nous y avons survécu. En Ontario, au Québec et ailleurs, le secteur manufacturier connaît des difficultés. Là aussi, nous y avons survécu. Les pressions concurrentielles qui s'exerceraient sur une province si elle essayait de percevoir des impôts supplémentaires équivalant à 1 ou 2 p. 100 de son PIB seraient bien moindres, elles seraient vraiment infimes par rapport aux effets de la hausse du taux de change du dollar canadien.

Par conséquent, y a-t-il un déficit politique?

Je suis conscient du fait que j'ai déjà épuisé tout mon temps de parole, mais j'ai presque fini.

Le déficit fiscal politique, pourrait-on soutenir, découle du fait que le gouvernement fédéral occupe toute la place au chapitre de la perception des impôts. En pratique, les provinces ne peuvent pas augmenter leurs impôts parce qu'il y a une limite politique au montant d'impôt pouvant être perçu, et que cette limite a déjà été atteinte, sans compter que le gouvernement fédéral occupe déjà la place. L'hypothèse est donc la suivante: il y a un déséquilibre fiscal politique parce que les impôts fédéraux sont tels qu'il n'y a plus de place pour les impôts provinciaux. Les fédéraux étaient là les premiers, pour ainsi dire.

J'aimerais bien croire à cette thèse, mais il est difficile de la concilier avec le fait que les recettes fédérales exprimées en pourcentage du PIB sont en fait à leur plus bas niveau depuis des décennies. Dans l'ensemble des provinces, les recettes fédérales sont passées d'un maximum d'environ 18 p. 100 du PIB en 1991 et 1992 – bien sûr, c'était une période de récession – à un peu plus de 15 p. 100 aujourd'hui. Si nous acceptons la thèse que les impôts fédéraux occupent toute la place, occasionnant un effet d'éviction pour les impôts provinciaux, nous pourrions nous attendre à ce que les recettes fiscales fédérales augmentent par rapport au PIB.

Or les faits ne confirment pas cette thèse. Les chiffres montrent que les recettes fiscales aussi bien fédérales que provinciales sont en train de baisser par rapport au PIB. L'effet d'éviction est donc

difficile à concilier avec la réalité statistique dont nous sommes témoins.

La conclusion à laquelle on aboutit au chapitre de la responsabilité est qu'à un moment ou à une autre, les provinces vont devoir accepter la réalité, prendre le taureau par les cornes et percevoir suffisamment d'impôts pour financer les services publics dans la mesure nécessaire. Cela mettra fin au déficit structurel et à l'accumulation d'une dette sans cesse croissante. En particulier, ce qui me ramène à mon premier point, cela leur permettra de s'attaquer au déséquilibre fiscal réel, urgent et pressant concernant nos grandes villes. Il est nécessaire de régler ce problème de toute urgence car il est impossible de le résoudre en un an ou deux. On ne peut pas construire un réseau de transport dans une grande région métropolitaine de 7,7 millions d'habitants dans 10 ou 15 ans. C'est maintenant qu'il faut s'y prendre.

Je vous remercie.

• (1640)

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Merci, monsieur Mendelson.

Monsieur Mackenzie.

M. Hugh Mackenzie (associé en recherche, Centre canadien de politiques alternatives): Je vous remercie.

Je vais reprendre quelques-uns des thèmes que Michael vient tout juste d'aborder. Je vais d'abord vous montrer toutes mes cartes.

Compte tenu des nombres et de la situation, il est difficile, je crois, de conclure que les situations financières différentes des provinces et du gouvernement fédéral découlent d'un déséquilibre constitutionnel ou structurel. Fait intéressant, ces différences étaient exactement à l'inverse il y a une vingtaine d'années. À la fin des années 1980, plusieurs provinces étaient très près de boucler leur budget, tandis que le gouvernement fédéral avait des déficits de 25 à 30 milliards de dollars. Pourtant, à cette époque, personne ne parlait de déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Du point de vue des pouvoirs constitutionnels, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont accès à exactement les mêmes assiettes fiscales. En ce moment, cependant, le gouvernement fédéral subit beaucoup moins de pressions financières que les provinces. S'il y a un déséquilibre structurel, il se situe entre les administrations locales et le gouvernement fédéral ou entre les administrations locales et les ordres supérieurs de gouvernement. Ce n'est pas un déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral.

S'il n'y a pas de déséquilibre structurel, constitutionnel ou juridique, comment se fait-il qu'un certain nombre de provinces sont confrontées à des déficits vraiment structurels, c'est-à-dire auxquels il est impossible de remédier au niveau des dépenses sans risquer des conséquences politiques inacceptables? Il est difficile d'échapper à la conclusion que ces déficits découlent d'une série de décisions politiques qui, au cours des 10 dernières années, ont été prises au niveau tant provincial que fédéral. Disons les choses carrément: depuis 1995, les gouvernements provinciaux sont allés beaucoup trop loin dans la réduction de leurs impôts. Ils ont fait tant de trous dans leur capacité fiscale qu'ils sont maintenant incapables de payer les services publics que leurs citoyens exigent. Ce n'est pas un problème constitutionnel ou structurel. Le problème est strictement politique. Pour cette raison, il est très difficile de définir le rôle que le gouvernement fédéral peut jouer dans la solution de ce problème.

Je voudrais formuler quelques observations au sujet de ce que je considère comme des réductions d'impôts inabordables qui ont entraîné des différences dans les situations financières. J'ai l'impression qu'une fois qu'on a réduit des impôts, il est très difficile, politiquement parlant, de les faire remonter. Par conséquent, ces réductions d'impôts alliées aux réalités politiques actuelles font qu'il est extrêmement difficile pour les provinces de se sortir de l'impasse financière créée partiellement par le gouvernement fédéral et partiellement par leurs propres réductions d'impôt.

• (1645)

Ensuite, il y a le fait que lorsque les auteurs de la Constitution du Canada ont décidé de la répartition des pouvoirs fiscaux, ils n'ont évidemment pas tenu compte de la mondialisation des marchés financiers et de la facilité avec laquelle on peut éviter tant l'impôt sur le revenu que l'impôt sur le capital dans l'économie remarquablement ouverte que nous avons. Par conséquent, il faut noter que nous avons peut-être un problème structurel dans notre système de perception des recettes dans la mesure où les provinces doivent compter sur l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le capital pour rétablir leur capacité fiscale.

Je dis cela parce qu'à mon avis, il est extrêmement difficile pour un gouvernement infranational d'imposer efficacement le revenu des sociétés. En effet, dans le cas des entreprises, l'évitement fiscal tant pour l'impôt sur le revenu que pour l'impôt sur le capital est tellement simple au niveau infranational que la possibilité d'une perte de capacité fiscale provinciale est très réelle, sans compter la concurrence entre provinces qui peut facilement tout ramener au plus petit commun dénominateur. J'attire donc votre attention sur ce facteur qui est assez préoccupant.

Si j'avais la possibilité de refaire la répartition des pouvoirs fiscaux pour parer à ce problème particulier, je retirerais aux provinces le pouvoir d'imposition du revenu des sociétés et l'échangerai contre des sources fédérales de revenu que les provinces seraient plus en mesure de défendre.

Comme je sais qu'il me reste encore quelques minutes, j'essaierai de mettre en évidence quelques indicateurs clairs du déséquilibre dont souffrent les administrations locales. Permettez-moi donc d'aborder quelques points.

Il est courant au Canada de parler de la crise que nous affrontons au chapitre du maintien et de l'augmentation de notre stock de capital. Je songe, par exemple, aux images du réseau de métro de Londres que Michael a montrées.

Je voudrais cependant vous présenter quelques faits qui, pour moi, montrent bien où se situe le vrai déséquilibre fiscal. L'automne dernier, j'ai fait quelques calculs relatifs au stock de capital national du Canada dans la période allant de 1955 à 2003, soit près d'un demi-siècle. En 1955, le gouvernement fédéral possédait 56 p. 100, presque 57 p. 100, du stock de capital national, tandis que les gouvernements provinciaux possédaient collectivement un petit peu moins de 30 p. 100 et les administrations locales, 17 p. 100. En 2003, la part fédérale avait chuté à 29 p. 100, la part provinciale était restée pratiquement la même à 28,5 p. 100 et la part municipale avait grimpé de 17 à 42 p. 100.

Si l'on considère l'infrastructure, on constate que c'est l'ordre de gouvernement dont l'assiette fiscale est la plus petite qui a la plus grande responsabilité quant au financement de l'infrastructure. Les gens se demandent pourquoi nous avons des problèmes de financement de l'infrastructure. La réponse se trouve là, dans cette question de structure.

J'ai également un ensemble similaire de chiffres concernant les parts d'investissements en capital, qui nous donnent une idée de la répartition de la responsabilité de veiller à ce que les choses avancent. Dans ce cas aussi, le schéma des investissements est le même: la part fédérale et la part provinciale ont considérablement baissé, tandis que la part municipale atteignait 52 p. 100 en 2003. Je voudrais encore une fois vous rappeler que les administrations locales constituent l'ordre de gouvernement dont l'assiette fiscale est la plus petite. En effet, les municipalités n'ont accès qu'à une seule assiette qui n'augmente pas automatiquement en fonction de l'augmentation des coûts.

• (1650)

Le dernier point dont je voudrais vous parler est celui des pressions financières, qui rebondissent d'un ordre de gouvernement à l'autre. Nous discutons très souvent des transferts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. J'ai examiné les chiffres correspondants, mais j'ai aussi examiné les chiffres des transferts entre les gouvernements provinciaux et les municipalités, qui sont autrement plus saisissants.

J'ai étudié la période de 1960 à 2000. Dans le cas des transferts fédéraux aux provinces, exprimés en pourcentage du PIB, ils sont passés d'environ 3 p. 100 en 1960 à un niveau situé entre 4 et 4,5 p. 100, auquel ils se sont stabilisés entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990. Ensuite, de 1993 à 1995, ils ont à nouveau chuté pour reprendre leur niveau initial de 3 p. 100 du PIB. Même les augmentations récemment annoncées n'ont pas permis de compenser cette chute. Il est intéressant de noter qu'au niveau des transferts provinciaux aux municipalités, l'évolution a été exactement la même.

Vers la fin des années 1960, les transferts des provinces aux administrations locales se situaient entre 2,5 et 3 p. 100 du PIB. De 1970 au début ou au milieu des années 1990, ce pourcentage a monté entre 3,5 et 4 p. 100, atteignant même 4,5 p. 100 dans quelques années. Mais, vous l'aurez deviné, vers la fin des années 1990, lorsque le gouvernement fédéral a réduit ses transferts aux provinces, celles-ci, à leur tour, ont réduit leurs transferts aux municipalités. En 1993, nous avions un sommet d'environ 4,3 p. 100. En 2003, le pourcentage avait dégringolé à moins de 3 p. 100.

Voilà donc ce qui s'est produit. Dans les années 1990, le gouvernement fédéral a exporté ses difficultés financières aux provinces, comme le montre l'évolution du pourcentage du PIB. Je vous rappelle encore une fois que, même après les améliorations récemment annoncées, nous ne sommes pas revenus à la part du PIB qui existait auparavant. Le résultat, c'est que les provinces se sont rattrapées sur les municipalités. Les transferts provinciaux aux administrations locales se situent sensiblement au-dessous des niveaux antérieurs et, dans ce cas, aucune amélioration ne s'est produite récemment.

Nous avons donc un problème très réel de déséquilibre fiscal, mais il n'est pas constitutionnel, à moins de considérer que la responsabilité provinciale envers les municipalités relève de la Constitution. À long terme, à un moment où l'avenir économique du Canada se fonde sur les grandes villes, nous affrontons vraiment un très grand problème.

Je vous remercie.

• (1655)

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Merci beaucoup pour vos exposés.

Nous passons maintenant aux questions des membres du comité.

Monsieur Bell, vous avez 10 minutes.

M. Don Bell (North Vancouver, Lib.): Je vous remercie.

Je regrette, Michael, d'avoir manqué votre exposé. Je vais me procurer la transcription.

J'ai été vraiment enchanté par ce que j'ai entendu. J'ai présenté ce genre d'arguments aux réunions du comité, de même qu'au comité des finances. J'ai passé 30 ans dans l'administration locale, le plus récemment à titre de maire de Vancouver-Nord et comme vice-président de la municipalité régionale du Grand Vancouver.

Monsieur Mendelson, je n'ai entendu que la fin de votre exposé concernant le coût des réseaux de transport et de l'infrastructure, qu'il s'agisse d'adductions d'eau ou d'égouts. Dans le cas du Grand Vancouver, je pense aux usines d'épuration des eaux usées qui seraient nécessaires et, dans le cas du traitement des eaux d'égout, aux cinq usines qui desservent la région métropolitaine, dont la population dépasse les deux millions d'habitants. Seules trois des cinq usines font un traitement secondaire, ce qui signifie que nous polluons nos eaux. Les coûts sont astronomiques.

Le problème que j'ai constaté est que l'impôt perçu par les administrations locales, c'est-à-dire l'impôt foncier qui constitue la principale source de recettes des municipalités canadiennes, n'est pas basé sur la capacité de payer. Beaucoup de gens ont hérité d'une maison ou en ont acheté une lorsque les prix étaient relativement bas par rapport à leur revenu total. Aujourd'hui, en Colombie-Britannique, par exemple, le prix des maisons est astronomique. Il y a des gens à la retraite qui vivent d'un revenu fixe dans une maison valant un demi-million de dollars, qu'ils habitent depuis 30 ans. Ces gens ne veulent pas déménager. C'est là qu'ils ont élevé leurs enfants, c'est là qu'ils gardent leurs animaux domestiques et tout le reste. On considère cependant que ces gens sont riches, même si leurs revenus ne sont pas très importants. Par conséquent, lorsque les administrations locales augmentent l'impôt foncier, il y a des gens qui en souffrent d'une façon disproportionnée.

Je dis ces choses depuis longtemps à titre d'ancien politicien municipal. Je les ai répétées devant la Fédération canadienne des municipalités en soutenant que les administrations locales devraient devenir – c'est également la position de la FCM – un vrai ordre de gouvernement pour avoir accès à une plus grande assiette fiscale.

Certains ont préconisé de donner aux municipalités l'accès à la taxe de vente. Je sais que l'ancien maire Murray de Winnipeg l'a recommandé à plusieurs reprises. Lui et moi avons assisté à une conférence de maires américains, au cours de laquelle nous avons entendu ces maires dire qu'en fait, l'accès à la taxe de vente n'est pas une panacée parce que les recettes dépendent alors de deux choses. Elles varient tout d'abord avec la situation économique d'ensemble, qui peut fluctuer considérablement. De plus, si l'économie ralentit, les frais des administrations locales restent les mêmes tandis que les sources de revenu tarissent.

Deuxièmement, dans le cas de la concurrence entre municipalités, dans certains cas... La Colombie-Britannique a récemment déposé un projet de loi tendant à permettre l'application de taux d'imposition variables et le report des impôts pour attirer des industries. Si on se lance sur cette voie, c'est la course vers le fond. Des représentants de municipalités américaines ont raconté qu'ils avaient un grand centre

commercial avec un Wal-Mart, par exemple, situé à l'extrême limite de la ville, qui produit 25, 30 ou 50 p. 100 de leurs recettes fiscales. De plus, ces municipalités tirent entre 40 et 60 p. 100 de leurs recettes totales des taxes de vente, ce qui est extrêmement élevé, et peut-être un tiers ou 40 p. 100 d'une ou deux grandes entreprises qui peuvent facilement être attirées dans une ville voisine offrant un congé fiscal. Ainsi, le centre commercial pourrait bien se déplacer de quelques centaines de mètres pour profiter du congé fiscal, laissant la municipalité initiale dans de grandes difficultés financières.

C'est donc intéressant. Pendant que je travaillais pour l'administration locale, j'ai connu exactement ce dont vous venez de parler. La réduction des transferts fédéraux a été directement transmise vers le bas. En Colombie-Britannique, nous avons assisté à l'élimination de ce qu'on appelait les subventions au nombre d'habitants, qui ont plus tard pris la forme soit d'un partage des recettes soit d'un financement provincial. Ma municipalité a ainsi perdu des subventions de 3 millions de dollars par an. De plus en plus, le gouvernement provincial cesse de dispenser des services, notamment dans le domaine social, les laissant aux municipalités, qui n'ont jamais eu les moyens de s'en occuper. Les administrations locales étaient essentiellement conçues pour assurer les services d'égout, d'eau et de police. Elles doivent maintenant financer toutes sortes de refuges, de garderies et d'autres services qui n'ont jamais fait partie de leur mandat.

Il y a donc un déséquilibre. Je suis bien d'accord. C'est un grave déséquilibre qui se situe entre les provinces et les municipalités. J'en conviens volontiers.

• (1700)

Je vous ai déjà dit que je trouvais cela très intéressant. Des sondages ont été effectués en Alberta. Nous en avons entendu parler au comité des finances, mais j'étais déjà au courant de ce fait quand j'étais maire et fonctionnaire municipal. Quand on interroge les citoyens sur les réductions d'impôt ou sur la façon d'éviter une majoration de l'impôt foncier, la majorité répond qu'une hausse de l'impôt est préférable à la suppression de services. C'est une autre chose que les sondages effectués montrent assez régulièrement.

Parmi les moyens d'action novateurs auxquels on peut penser, il y a ce qu'on appelle les 3P, c'est-à-dire les partenariats publics-privés. À Vancouver-Nord, une société nous avait proposé de nous payer un pont ou un centre de loisirs en échange de l'autorisation de placer de grands placards publicitaires. Nous n'en avons pas à Vancouver-Nord. Quand cette possibilité a été rendue publique, nous avons eu une très forte réaction de la part des citoyens, qui nous ont demandé d'augmenter les impôts fonciers pour construire ce qu'il fallait construire plutôt que d'autoriser la mise en place de placards publicitaires pouvant modifier la qualité de vie dans certains secteurs.

J'aimerais donc, si possible, avoir des exemplaires de votre rapport et des travaux que vous avez faits.

La question que j'avais à poser est la suivante. Les municipalités n'ont pas de déficit. Du moins, en Colombie-Britannique, elles ne sont pas autorisées à avoir un budget déficitaire. Elles sont tenues de boucler leur budget. Croyez-vous qu'il existe un niveau optimal d'endettement pour le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial? Ne serait-il pas souhaitable de se débarrasser complètement des dettes si on peut le faire? Par conséquent, qu'est-ce que le gouvernement fédéral devrait faire de ses excédents? Plutôt que d'imiter les gouvernements provinciaux qui ont joué aux héros et ont réduit leurs impôts au point où il leur est politiquement très difficile de les ramener à un niveau permettant de financer les services, plutôt que de baisser considérablement les impôts fédéraux autrement que pour stimuler l'économie – de modestes réductions de l'impôt des particuliers et des sociétés peuvent avoir du bon, même si l'économie se porte assez bien en ce moment –, ne vaudrait-il pas mieux que le gouvernement fédéral rembourse la dette? À un moment donné, nous devons consacrer 40 p. 100 des recettes fiscales au service de la dette. Cela faisait beaucoup d'argent qui ne servait à rien, qui était gaspillé.

Je vous pose donc la question.

M. Hugh Mackenzie: Je vais vous répondre en présentant un argument, puis en vous posant une question hypothétique. Mon argument est le suivant. Du point de vue d'un citoyen, il importe peu que la dette soit contractée par une municipalité, une province ou le gouvernement fédéral. Je ne peux pas m'enthousiasmer si le gouvernement fédéral utilise son excédent pour rembourser sa dette pendant que le gouvernement de ma province a un énorme déficit et doit aller emprunter. Cela m'amène à ma question hypothétique.

Je sais que c'est un peu tiré par les cheveux, mais envisageriez-vous d'utiliser votre carte Visa pour rembourser votre prêt hypothécaire? En effet, si le gouvernement fédéral rembourse sa dette pendant que les provinces et les municipalités multiplient la leur, avec des cotes de crédit inférieures et des taux d'intérêt supérieurs, du point de vue de la politique publique, ce serait l'équivalent d'emprunter sur la carte Visa pour rembourser un prêt hypothécaire. Pour moi, ce serait insensé. J'irais en fait plus loin. Si le gouvernement fédéral voulait vraiment prendre une mesure qui aurait beaucoup d'impact tant sur la situation financière des administrations locales que sur la crise de l'infrastructure, il créerait une espèce de banque nationale pour le financement de l'infrastructure. Cette banque permettrait au gouvernement fédéral d'utiliser sa capacité d'emprunt élevée au nom des ordres de gouvernement qui doivent consacrer de l'argent à des projets d'infrastructure. Je crois que ce serait un...

C'est un élément très positif que le gouvernement fédéral pourrait utiliser. Vous pouvez calculer les économies qui seraient réalisées si Ottawa empruntait au nom d'une municipalité.

L'autre point que je voulais mentionner concerne votre exemple des gens qui préfèrent une hausse de l'impôt foncier. Je vis à Toronto et surveille de près les augmentations de l'impôt foncier. J'ai donc été vraiment très surpris de constater que la décision prise par la mairesse de gauche bien connue de Mississauga, Hazel McCallion, de majorer l'impôt foncier de 5,7 p. 100 cette année n'a même pas suscité un murmure de protestation.

• (1705)

M. Paul Darby: J'ai quelques observations à formuler au sujet de la dette au niveau municipal. Je voudrais en même temps clarifier certains commentaires que j'ai faits dans mon exposé.

Je ne prétendrai pas nécessairement – je suis d'accord avec Michael à ce sujet – que la plupart des provinces auraient à affronter

des problèmes de compétitivité si elles augmentaient leurs impôts. Je voulais simplement dire que les provinces ne peuvent pas majorer leurs impôts au-delà d'un certain point sans être soumises à des contraintes concurrentielles. Je conviens avec Michael que la plupart des provinces, et notamment l'Ontario, n'ont pas d'impératifs concurrentiels pouvant les empêcher de majorer leurs impôts. Ce n'est probablement pas le cas de quelques autres provinces, mais il y a du travail à faire.

Il est intéressant de noter au sujet de la dette municipale, et j'admets bien... En fait, je ne me suis pas vraiment préparé pour parler ici du déséquilibre fiscal entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement, mais il est clair que c'est là que réside le principal déséquilibre. Je crois que cela est évident pour quiconque examine les questions constitutionnelles, les assiettes fiscales ou les questions actuelles qui entourent l'infrastructure et les services. Je suis tout à fait d'accord avec Hugh et Michael quand ils disent que, de bien des façons et surtout en ce moment, ce déséquilibre fiscal est plus important que ce qui se passe entre les provinces et le gouvernement fédéral, compte tenu du fait ou de l'hypothèse que les provinces sont constitutionnellement responsables de ce qui se passe au niveau municipal.

Nous avons consacré beaucoup de temps à la prévision des perspectives financières des villes et des municipalités. Nous avons, par exemple, examiné en détail la situation de Winnipeg. C'est l'ancien maire de la ville qui avait financé ce travail.

La taxe sur les carburants est une mauvaise idée, mais les municipalités semblent avoir tellement hâte en ce moment d'obtenir de l'argent qu'elles acceptent de le prendre d'où qu'il vienne. Lorsque nous avons demandé aux représentants des municipalités pourquoi ils acceptent une taxe aussi mauvaise que celle-ci, ils ont répondu qu'elle pouvait au moins leur rapporter une certaine somme. Bien sûr, cette somme n'augmenterait que très lentement avec le temps et pourrait même diminuer, compte tenu des initiatives fédérales et provinciales actuelles tendant à réduire la consommation d'essence. Voilà donc une assiette fiscale qu'on offre aux municipalités comme source de revenu tout en disant aux citoyens qu'il est important de réduire l'assiette de cette taxe pour respecter le Protocole de Kyoto, protéger l'environnement, etc.

En fait, la taxe de vente est à notre avis préférable à la taxe sur les carburants, même si elle a quelques inconvénients. Bien sûr, le produit de la taxe de vente fluctuera avec le cycle économique, mais cette taxe dépend de la consommation, qui constitue l'un des éléments les plus stables de la demande dans l'économie. Avec une taxe qui se fonderait, par exemple, sur le prix du pétrole, sur les importations ou sur les exportations, les fluctuations seraient beaucoup plus marquées. S'il y a un élément stable dans la demande qui influe sur le revenu et l'assiette fiscale, c'est bien la consommation.

Je ne suis donc pas d'accord avec l'idée qu'il s'agit d'une taxe dont le produit est très variable et très cyclique. Oui, le produit variera plus avec le cycle économique que l'impôt foncier, mais ce dernier n'est pas très viable.

L'autre question à considérer si les municipalités recouraient à une taxe de vente pour financer leurs services est celle de la concurrence. L'argument est tout à fait valide. De toute évidence, il faudrait, à cet égard, que la province ait le pouvoir d'assurer des règles du jeu équitables pour toutes les municipalités. Je ne sais pas vraiment comment cela peut se faire ou si c'est légal, mais c'est un domaine qu'il faudrait au moins explorer.

La question de la dette municipale est vraiment fascinante. Tout d'abord, les seules municipalités du pays qui aient une dette d'une certaine importance se trouvent au Québec. On n'en trouve pas hors du Québec. En fait, nous nous sommes interrogés à ce sujet et avons posé la question un peu partout dans le pays: pourquoi n'empruntez-vous pas? Personnellement, j'ai emprunté pour acheter une maison, et je ne le regrette pas. Au niveau de mon cycle de vie, c'est une bonne décision financière. Les municipalités du Québec empruntent beaucoup. Je crois que la meilleure réponse que j'ai obtenue était que les municipalités étaient sorties de la Grande Dépression avec «une gueule de bois»: beaucoup avaient alors emprunté suffisamment pour être obligées de déclarer faillite. Plusieurs provinces ont des lois qui interdisent aux municipalités d'emprunter. Vous avez mentionné la Colombie-Britannique.

Je crois honnêtement qu'une utilisation judicieuse du crédit par les municipalités pourrait résoudre quelques-uns des problèmes d'infrastructure et de pénurie qu'elles connaissent. Quel est le niveau optimal d'endettement? Je n'en suis pas sûr. Peut-être 25 p. 100 du revenu, mais il faudrait étudier davantage cette question.

• (1710)

Je crois qu'il faudrait que j'arrête. Je m'aperçois que je parle depuis longtemps.

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Je vous remercie, monsieur Darby. Je crois que c'est un bon enchaînement pour en arriver au Québec.

Monsieur Coté, vous avez 10 minutes.

[Français]

M. Guy Côté (Portneuf—Jacques-Cartier, BQ): Merci beaucoup, madame la présidente.

Lorsqu'on reçoit des gens de votre niveau, la difficulté est de trouver par où commencer. Monsieur Mackenzie, vous avez fait une très belle illustration des effets directs du déséquilibre fiscal et de l'effet de cascade qu'ont eu les coupures du gouvernement fédéral au milieu des années 1990.

Je peux comprendre que l'ancien maire qu'est M. Bell ait adoré la dernière partie de votre démonstration, mais je vais quand même me permettre de lui rappeler que c'est son parti qui a mis en oeuvre la première partie de votre démonstration, qui portait sur la réduction des transferts aux provinces. Vous avez tout à fait raison. Face à ces coupures, les provinces n'ont guère eu le choix, car elles devaient dispenser des services que la population considère essentiels, principalement en matière de santé et d'éducation. Ces missions prennent de très larges parts des budgets des différentes provinces et du Québec. Donc, les provinces n'ont guère eu le choix: elles ont dû effectuer des coupes ailleurs afin de continuer à financer ces missions. Les municipalités en ont jusqu'à un certain point payé le prix. Votre démonstration était très claire: au début, c'est le gouvernement fédéral qui a réduit ses transferts aux provinces.

Peut-on penser que, si ces coupures du fédéral n'avaient pas eu lieu, il n'y aurait pas eu des coupures aussi draconiennes au niveau des municipalités? C'est la question que je me pose.

Monsieur Darby, vous avez soulevé un bon point concernant l'utilisation de leur dette par les municipalités. C'est très facile à comprendre. Bien sûr, dans n'importe quel budget, il peut y avoir des passifs, mais à côté de ces passifs, il y a normalement des actifs. L'utilisation judicieuse d'une dette raisonnable pour augmenter ses actifs peut, dans les faits, constituer une bonne politique.

J'aimerais que vous commentiez là-dessus dans un premier temps. Si le gouvernement fédéral n'avait pas effectué des coupes aussi draconiennes, peut-on présumer que la situation financière des provinces, et en conséquence celle des municipalités, serait beaucoup moins dramatique aujourd'hui? Dans les faits, ce déséquilibre fiscal, qui est à mon avis un peu structurel mais qui se traduit par des politiques, ne serait-il pas beaucoup moins présent dans le paysage?

[Traduction]

M. Hugh Mackenzie: Permettez-moi de commencer, après quoi Michael pourra prendre la suite.

Je crois que si vous examinez les chiffres, vous constaterez que les blessures – si je peux m'exprimer ainsi – infligées aux budgets provinciaux résultaient en partie de l'action du gouvernement fédéral et en partie aussi de l'action des provinces elles-mêmes. L'étendue des blessures que les provinces se sont elles-mêmes infligées a varié d'une province à l'autre. À mon avis, c'est probablement en Ontario que ces blessures auto-infligées ont fait le plus mal.

Il n'y a cependant pas de doute que les transferts fédéraux aux provinces ont considérablement baissé en pourcentage du PIB dans un laps de temps très court, c'est-à-dire entre 1994-1995 et 1998. Cela s'est produit à un moment où les bilans des provinces n'étaient déjà pas très solides parce qu'elles souffraient encore de la récession du début des années 1990, dont les effets avaient été très largement répartis dans le pays parce que les prix du pétrole étaient bas. Les provinces sortaient donc d'une grave récession. Elles ont donc été très durement touchées par la réduction des transferts fédéraux. En même temps, quelques provinces se sont attaquées très énergiquement à leur propre capacité fiscale. C'est l'origine du problème.

Vous avez posé une question hypothétique. J'ai l'impression que l'Ontario, par exemple, tenait tellement à réduire ses impôts qu'il aurait diminué de toute façon ses transferts aux municipalités. Je ne suis pas vraiment sûr de ce que les autres provinces auraient fait.

• (1715)

M. Michael Mendelson: J'ai aussi quelques observations à formuler. Je voudrais présenter un argument théorique, qui est assez difficile à exprimer. La réduction des paiements de transferts fédéraux élargit la capacité fiscale des provinces qui, au départ, avaient déjà une capacité fiscale supérieure à la moyenne. Une réduction des transferts fédéraux qui s'applique uniformément dans tout le pays augmente la capacité fiscale de l'Ontario, elle ne la diminue pas. Elle augmente également la capacité fiscale de l'Alberta et probablement celle de la Colombie-Britannique. C'est parce que le gouvernement fédéral perçoit ses impôts auprès des mêmes sources, c'est-à-dire des mêmes gens.

Ainsi, si le gouvernement fédéral perçoit un milliard de dollars en vue de le verser aux provinces sous forme de transferts et que l'Ontario en obtienne 40 p. 100, cette province aura en fait payé 44 ou 45 p. 100 du montant. Cela signifie qu'en fonction de la capacité totale de payer, l'Ontario a un prix à payer lorsque le gouvernement fédéral augmente les transferts. Si l'on parle ici de capacité fiscale et qu'on veuille que les provinces soient autonomes et souveraines chez elles, alors elles doivent assumer elles-mêmes la responsabilité.

[Français]

M. Guy Côté: Je m'excuse de vous interrompre. Le fédéral a effectué des compressions, mais il n'a pas libéré l'espace fiscal.

[Traduction]

M. Michael Mendelson: Oui, mais la différence réside – voilà pourquoi c'est une théorie – dans l'excédent fédéral. Si le déficit fédéral s'était maintenu, la réduction des transferts aurait entraîné une réduction des impôts qui auraient permis aux provinces d'occuper l'espace fiscal libéré. Cela aurait donné une plus grande capacité fiscale à l'Ontario, mais une capacité moindre aux provinces inférieures à la moyenne. Il est probable que, pour le Québec, le résultat aurait été plus ou moins neutre. Je ne suis pas sûr. Paul serait probablement mieux en mesure que moi de le dire. Toutefois, la situation de provinces comme la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve aurait sûrement empiré.

L'excédent fédéral est un facteur qui complique la situation. En effet, beaucoup des comparaisons avant-après de la capacité fiscale qui ont été faites entre la fin des années 1980 ou le début des années 1990 et aujourd'hui n'ont tenu compte ni de la transition entre un énorme déficit de 40 milliards de dollars et un énorme excédent ni de leur répartition.

Je regrette de vous parler ainsi sur un plan théorique, mais je crois vraiment – même si je me suis beaucoup occupé de politique publique dans le fonctionnement des différents ministères pendant la plus grande partie de ma carrière – qu'il est important, pour élaborer de bonnes politiques, de très bien comprendre ce qui se passe vraiment.

[Français]

M. Guy Côté: Si, en théorie, ces réductions des différents transferts pouvaient augmenter l'espace fiscal des provinces, dans les faits, ce n'est pas ce qui est arrivé. Le gouvernement fédéral n'a pas libéré l'espace fiscal pour que les provinces puissent aller récupérer cet argent. J'aime bien l'exemple qu'on a donné tout à l'heure. Le gouvernement fédéral a affecté ces sommes à sa dette. Il a payé sa dette aux détriment des transferts aux provinces, et donc aux municipalités. Il a payé la dette la moins coûteuse plutôt que de transférer des sommes aux provinces. Dans les faits, c'est ce qui s'est produit.

[Traduction]

M. Michael Mendelson: Si vous voulez me permettre de terminer, je dirai que c'était un choix politique, à partir duquel la dette a varié d'une province à l'autre. Toutefois, dans certaines provinces, comme l'Ontario, les dirigeants politiques ont choisi de ne pas réagir à la réduction des transferts en augmentant leurs impôts; ils ont plutôt décidé de faire le contraire, c'est-à-dire de multiplier le problème en réduisant leurs impôts dans une mesure beaucoup plus grande que la province ne pouvait se le permettre.

Certaines provinces ont bien essayé de protéger quelque peu leurs services publics nécessaires en majorant les impôts. Aucune, à mon avis, n'a vraiment pris le taureau par les cornes. Je crois cependant que pour être autonome, il faut qu'on accepte d'assumer la responsabilité.

• (1720)

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Je vous remercie, monsieur Mendelson.

Madame Crowder.

Mme Jean Crowder (Nanaimo—Cowichan, NPD): Je vous remercie pour vos exposés d'aujourd'hui.

Je viens de la Colombie-Britannique qui a été témoin, ces deux dernières années, d'importantes réductions des impôts, d'importantes réductions des services et d'importantes répercussions sur les municipalités. Moi aussi, j'étais conseillère municipale.

L'une des choses intéressantes qui se sont produites en Colombie-Britannique, c'est l'évolution du vocabulaire. Au départ, on a commencé à parler de cession des services aux municipalités. Ensuite, on a parlé de transfert, ce qui signifiait que la province se lavait les mains de la prestation des services, disant que ce n'était plus sa responsabilité et que les municipalités étaient libres, si elles le souhaitaient, de s'en occuper à leurs frais. Pourtant, nous n'avons essentiellement qu'une seule source de revenu fiscal, qui est l'impôt foncier.

Pour votre gouverne – mais je me trompe peut-être –, les municipalités de la Colombie-Britannique peuvent emprunter. Elles n'ont pas le droit d'avoir des déficits, mais elles peuvent contracter des emprunts. L'administration de financement municipal est l'un des mécanismes qui leur permet de le faire. Beaucoup de municipalités financent ainsi des projets – très prudemment – en empruntant de l'argent pour entreprendre de grands travaux d'infrastructure, comme les adductions d'eau et les égouts.

C'est une discussion intéressante parce qu'elle introduit, pour moi, une nouvelle version de la théorie des effets de retombée. Habituellement, lorsque nous entendons parler d'effets de retombée, c'est pour nous expliquer que les réductions d'impôt ont un effet d'entraînement qui rendra la vie merveilleuse pour les gens de la base. D'une façon simpliste, c'est la façon dont la théorie est ordinairement présentée. Dans le cas présent, cependant, ce sont des retombées en sens inverse. Le gouvernement fédéral réduit les transferts et d'autres paiements aux provinces qui, à leur tour, réduisent leurs propres impôts. Cela a multiplié les pénuries d'argent, ce qui a des effets de retombée sur les municipalités. Celles-ci n'ont qu'une capacité limitée d'affronter le déficit de l'infrastructure, qui se généralise. Et ce n'est pas seulement dans les grandes villes. Beaucoup de nos petites villes connaissent de graves crises parce qu'elles ont encore moins de capacité fiscale et qu'une grande partie de l'infrastructure des vieilles municipalités est dans un état de décrépitude avancée. Certaines ont des conduites d'eau vieilles de 90 ans qui doivent être réparées. Beaucoup de petites municipalités sont en crise.

Nous avons entendu plusieurs témoins nous dire qu'il n'y a pas de déséquilibre fiscal vertical. Lundi, le professeur Dobell nous a dit qu'en fait, nous posons la mauvaise question. Il semble que tout cela découle d'un manque de prévoyance politique quant aux incidences à long terme. Pour M. Dobell, nous pourrions peut-être nous sortir de cette impasse si les trois ordres de gouvernement travaillaient ensemble d'une façon constructive, harmonisée et coopérative.

À votre avis, en cinq minutes ou moins, comment pouvons-nous nous sortir de cette situation?

M. Guy Côté: J'ai une solution.

Mme Jean Crowder: Permettez-moi d'exprimer une réserve. Je pars du point de vue qu'une présence fédérale forte est nécessaire, avec tout le respect que je dois à mon ami du Bloc.

M. Michael Mendelson: Je trouve intéressant que Rod ait dit cela. Je ne savais pas qu'il avait fait ces observations. Je le connais bien, et je respecte son opinion.

Je ne sais pas s'il est réaliste de s'attendre à une situation idyllique dans laquelle les provinces, le gouvernement fédéral et les municipalités travailleraient tous ensemble comme s'ils ne faisaient qu'un. À mon avis, l'un des points forts du fédéralisme canadien réside dans l'autonomie des provinces et dans leur capacité d'agir souverainement dans leurs champs de compétence. Je n'aimerais pas trop que cela change. Je sais que j'ai insisté sur l'autonomie des provinces à plusieurs reprises dans mon exposé, mais le revers de la médaille, c'est que l'autonomie s'accompagne de la responsabilité de gérer le budget. À mon avis, si les provinces veulent maintenir leur autonomie, elles doivent accepter de prendre des décisions indépendantes, ce qui écarte toute possibilité de réflexion collective.

Je ne parle pas ici des municipalités. Je n'ai pas encore abordé leur rôle, mais je le ferai dans quelques instants.

Très sérieusement, ma conclusion est la suivante. Comme je l'ai déjà dit à un auditoire ontarien de gens d'affaires, l'Ontario va devoir augmenter ses impôts. Je ne suis pas sûr des sources auxquelles il faudra puiser. Je sais que lorsque Roy Romanow était premier ministre de la Saskatchewan et qu'il s'est trouvé face à une crise financière, il a augmenté la taxe de vente d'un point de pourcentage et a également majoré le prix de l'essence. Je ne sais pas ce qu'il a encore augmenté, mais il a fait ce qu'il devait faire. Je crois que les provinces vont devoir accepter d'assumer leurs responsabilités à cet égard.

Les politiciens – à l'exception, bien entendu, du groupe ici présent – doivent commencer à parler plus honnêtement de la situation, en disant: «Nous avons un déficit structurel auquel nous devons nous attaquer. Il n'y a pas de solution magique. Nous ne pourrions pas trouver d'autres grandes économies à réaliser. Nous ne pourrions pas découvrir des moyens plus efficaces de faire les choses qui ne feront de mal à personne. Nous devons augmenter les impôts, et nous allons le faire.» Il y a six ou sept ans, les gouvernements arrivaient au pouvoir, qu'il s'agisse de conservateurs, de néo-démocrates ou de libéraux, examinaient les livres et faisaient ce qu'ils avaient à faire. Parfois, ils devaient augmenter les impôts, parfois ils trouvaient des moyens de les réduire. Je crois que nous devrions recommencer à appliquer des politiques financières plus souples. C'est vraiment critique.

Je passe maintenant aux municipalités. Je ne crois pas que le gouvernement fédéral puisse résoudre le problème municipal. Les administrations locales ont besoin d'une plus grande capacité d'emprunter, mais pas d'une capacité illimitée. Elles sont limitées par leur capacité d'assumer le service de la dette parce qu'en ce moment, l'impôt foncier est leur seule source de revenu et qu'elles sont très vulnérables faces aux décisions prises par leur province.

De plus, comme Hugh l'a mentionné, leurs sources de revenu sont mobiles à des degrés divers. Plus une source de revenu est mobile, plus il est avantageux qu'elle relève d'un ordre de gouvernement supérieur. Il est très difficile pour les provinces d'imposer le capital parce qu'il est très mobile. Toutefois, les taxes à la consommation, comme la taxe de vente, ne sont pas mobiles. L'impôt sur le revenu des particuliers ne l'est pas non plus.

Les municipalités n'ont cependant que très peu de sources de revenu qui ne soient pas trop mobiles pour elles. À Toronto, une taxe de vente serait impossible parce que Mississauga s'empresserait d'en imposer une moins élevée. C'est impossible. Il en est de même de la vallée du bas Fraser en Colombie-Britannique. Il faudrait que ce soit tout ou rien. Il n'y a pas beaucoup de sources de revenu qu'il serait logique de céder aux villes. Pour elles, c'est un vrai piège. C'est une chose pour une province de réserver aux municipalités une part des

taxes qu'elle perçoit. Ce n'est alors qu'un transfert. Mais je crois que le fait de céder un espace fiscal aux municipalités serait pour elles un piège, sauf s'il s'agit de taxes très locales. Même des droits de mise en valeur sont contestables, et les congés fiscaux et autres mesures du même genre entraînent de la concurrence.

• (1725)

Je crois donc que la solution se trouve au niveau provincial par suite de la réalité constitutionnelle. Autrement dit, il incombe aux provinces de prendre le taureau par les cornes et d'augmenter les impôts.

M. Paul Darby: Je suis d'accord en gros avec Michael, mais pas tout à fait. Si vous le permettez, je vais vous exposer ma façon de voir les choses.

S'il y a des priorités nationales bien définies qui s'inscrivent dans un champ de compétence provincial, comme dans le cas de la santé, et que le gouvernement fédéral a des excédents allant au-delà de ce que le public s'attendrait raisonnablement à le voir consacrer au remboursement de la dette, il pourrait être utile d'affecter ces excédents à la priorité nationale en cause, même si elle relève de la compétence provinciale, ou de libérer un espace fiscal, notamment en réduisant ses propres impôts. Toutefois, une fois que cela est fait et que nous avons mis en place des formules de péréquation pouvant assurer l'égalité en matière de capacité fiscale, je suis bien d'accord avec Michael qu'il incombe aux provinces de régler leurs propres difficultés financières d'une façon indépendante et responsable.

Je crois qu'il serait naïf de croire que le gouvernement fédéral peut avoir un excédent de 50 milliards de dollars tandis que le système des soins de santé s'effondre, si je peux m'exprimer ainsi. Je ne pense pas du tout que nous soyons dans cette situation, à cause de l'augmentation considérable des transferts fédéraux aux provinces dans le domaine de la santé au cours des deux ou trois dernières années. Nous n'avons pas encore atteint le point où le gouvernement fédéral n'aura plus d'importants excédents, mais nous sommes déjà bien engagés sur cette voie.

La première chose qui doit se produire est que le gouvernement fédéral doit décider s'il existe des priorités nationales – je me rends compte que je me répète – relevant constitutionnellement de la compétence des provinces qu'il juge assez importantes pour être financées. Si c'est le cas, une partie de l'excédent fédéral pourrait être affectée à ces priorités. À noter qu'il serait avantageux de faire une projection des coûts sur les 15 ou 20 prochaines années. Une fois qu'on l'a fait, je suis bien d'accord avec Michael que les provinces doivent assumer leurs responsabilités et affronter tout déficit budgétaire qu'elles auraient alors.

Il est très important que le comité reconnaisse l'existence d'un problème beaucoup plus fondamental que la lutte pour l'argent entre le gouvernement fédéral et les provinces. En parlant de soins de santé, ne perdons pas de vue que d'ici 2050, les pressions démographiques qui s'exerceront nous donneront l'impression que les problèmes d'aujourd'hui ne sont rien que des détails. Pour faire une planification à long terme, nous devons nous demander si nous pouvons vraiment nous permettre un système de santé de ce genre. En fait, pouvons-nous nous payer ce système lorsque les niveaux d'imposition provinciaux, fédéraux et municipaux sont bloqués comme s'ils étaient tous pris ensemble dans une grande boule de cire?

Si nous voulons avoir en 2050 un système de santé qui ressemble à celui que nous avons aujourd'hui, mais avec 25 à 30 p. 100 de Canadiens âgés de plus de 65 ans, nous devons nécessairement augmenter les impôts. Nous n'aurons pas le choix, car nous voulons avoir des services que les niveaux fiscaux et financiers actuels ne nous permettent pas de payer. Nous pourrions par ailleurs décider que nous n'avons pas besoin de services de santé aussi étendus. D'une façon ou d'une autre, nous devons sensibiliser le public au fait que nous ne pouvons pas jouer sur les deux tableaux.

Je sais que c'est difficile. Je n'ai pas voulu moi-même faire de la politique parce qu'il est très difficile de convaincre les gens. Il faudra un travail énorme.

Je crois que je m'écarte un peu du sujet.

• (1730)

Je crois donc que c'est ainsi que je commencerais à m'attaquer au problème. À part ces aspects, il faudrait également que la lutte concernant l'«aide conditionnelle» soit rapidement réglée. Nous devons laisser cela derrière nous car cette lutte bloque actuellement, de bien des façons, l'élaboration d'importantes initiatives stratégiques au Canada, comme dans le domaine de l'éducation préscolaire. En toute franchise, j'aurais moi-même tendance à accorder plus de confiance aux provinces.

Mme Jean Crowder: À moins de vivre en Colombie-Britannique.

M. Paul Darby: Il serait peut-être utile d'ici cinq ou six ans de définir quelques indicateurs de gestion fondés sur le rendement. On pourrait alors retirer le financement à un moment donné, après avoir donné un assez long préavis. Mais il faut admettre au départ que les provinces sont des entités constitutionnelles bien développées qui disposent de bons moyens de gestion.

Je vais m'arrêter là.

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Je vous remercie, monsieur Darby.

Je vous remercie tous d'être venus présenter vos exposés au comité. Je regrette que nous soyons arrivés si tard.

Il nous reste environ huit minutes. Vous pourriez donc en prendre chacun deux ou trois pour récapituler ou présenter des conclusions, si vous le souhaitez.

M. Hugh Mackenzie: Je vais peut-être répondre à quelques questions qui ont été posées, mais que je n'ai pas eu le temps d'aborder.

En bout de ligne, si nous considérons l'argument de Paul au sujet de l'avenir, il est certain qu'à l'heure actuelle, les gouvernements ne génèrent pas suffisamment de revenus pour payer les services publics que les gens veulent avoir. La solution la plus simple au problème consiste à augmenter les impôts quelque part. Le gouvernement fédéral pourrait les augmenter pour le compte des provinces et leur restituer les recettes correspondantes. D'autres solutions sont aussi possibles, mais il faut bien que quelque chose change parce qu'en ce moment, nous n'avons pas assez de revenus pour payer les services publics que les Canadiens demandent.

Mon deuxième point porte sur les municipalités. Il s'applique dans une certaine mesure aux relations entre le gouvernement fédéral et les provinces relativement aux recettes fiscales. Il est important, quand on pense au financement des municipalités, autrement que par l'impôt foncier, de faire la distinction entre l'octroi d'un accès indépendant à des assiettes fiscales autres que celle de l'impôt foncier et un partage garanti de recettes tirées d'autres sources.

La distinction est importante. J'ai consacré une bonne partie de ma carrière à réfléchir aux questions liées à l'impôt foncier d'une façon ou d'une autre. J'avais l'habitude de paraphraser Winston Churchill en disant de l'impôt foncier que c'est la pire source de revenu des municipalités, exception faite de toutes les autres. Ce n'est pas seulement une boutade. L'impôt foncier est l'une des pires sources de revenu pour beaucoup des choses que les municipalités doivent faire, mais il a deux grands avantages: il est possible de le défendre contre l'évitement et il a l'une des rares assiettes générales assez importantes. Si l'on songe, par exemple, à faire profiter les municipalités des recettes tirées d'une taxe de vente, la seule façon pratique de le faire consisterait pour les provinces à créer elles-mêmes la structure nécessaire pour que les municipalités en obtiennent une part. Autrement, nous serons pris dans des problèmes de frontières qui aboutiront à des courses au «plus petit commun dénominateur» et rendraient l'assiette fiscale presque inexploitable.

• (1735)

M. Paul Darby: Tout d'abord, permettez-moi de vous dire que la question dont vous êtes saisis est probablement, à mon avis, la plus importante qui se pose aujourd'hui dans notre pays. Je ne sais pas quels étaient les travaux de la Chambre aujourd'hui, mais j'espère bien qu'il y a ordinairement plus de députés assis autour de cette table.

Pour moi, qui m'inquiète de l'avenir de mes enfants, nous devons résoudre ce problème du mieux que nous le pouvons pour avancer. Je me félicite donc de la simple existence de votre sous-comité et je veux vous souhaiter tout le succès possible dans les efforts que vous déployez pour affronter ce problème épineux, car je crois très honnêtement qu'il est fondamental pour l'avenir du pays. De plus, je crois que les difficultés ne vont pas s'amenuiser, elles ne feront que s'aggraver à mesure que nous avancerons.

La seule autre question que je voudrais aborder est que nous devons nous montrer prudents en prenant conscience du fait – je me répète encore – qu'au moins pour l'Ontario, il y a un problème fiscal sérieux. Je n'ai pas l'impression que ce soit le cas de l'Alberta. En fait, les discussions entourant la question de savoir s'il y a ou non assez d'argent pour payer globalement tous les services... Pour l'instant, les provinces ont un excédent d'environ 2 milliards de dollars, ce qui donne l'impression qu'il y a beaucoup d'argent. Nous avons donc clairement un déséquilibre fiscal entre les villes et les autres ordres gouvernement, mais peut-être aussi, sur le plan politique, entre les provinces et le gouvernement fédéral, et sûrement entre les différentes provinces pour ce qui est de leur capacité fiscale actuelle. Voilà un autre facteur qui vous compliquera la vie, mais dont vous devrez vous souvenir.

M. Michael Mendelson: Je ne vous signalerai qu'un point particulier que vous devez garder à l'esprit: la péréquation doit servir de base à tout ce que vous faites. Vous ne devez donc pas perdre de vue le fonctionnement d'un programme de péréquation, qui constitue le moyen par lequel les paiements de transfert parviennent aux provinces et grâce auquel, du moins jusqu'à récemment, elles pouvaient maintenir leur autonomie.

Comme je l'ai dit pendant que nous bavardions tout à l'heure, j'étais assis dans cette salle en 1981 en même temps que le groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, au moment où une modification qui s'est avérée relativement mineure a été apportée à la Loi sur le financement des programmes établis. Pour ceux d'entre vous qui s'en souviennent, il s'agissait de se débarrasser des recettes garanties. Vous vous en souvenez peut-être. À l'époque, la question avait été prise très au sérieux.

Au-delà de ce que Paul a dit, je voudrais ajouter que cette question est incroyablement importante. Le fédéralisme fiscal constitue l'épine dorsale de notre fédération. Nous devons donc le soigner. Nous ne lui accordons pas une priorité suffisante. J'ai entendu des gens préconiser la formation d'une nouvelle Commission Rowell-Sirois. Ce serait probablement une bonne chose, mais j'aimerais beaucoup que le Parlement accorde plus d'attention à cette question et en fasse une importante priorité politique et publique.

Je m'inquiète du fait que beaucoup trop de choses se font à huis clos sans participation des parlementaires, du public et des provinces. Il faudrait accorder plus d'importance à cette question et la prendre beaucoup plus au sérieux. Nous avons besoin d'arrangements fiscaux solides et stables pour faire fonctionner la fédération.

● (1740)

La présidente suppléante (Mme Rona Ambrose): Merci beaucoup.

Encore une fois, je m'excuse pour le retard et vous remercie de vos exposés.

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.