

Une vision d'avenir pour un Canada fort et prospère

Mike Harris & Preston Manning

 Institut
économique
de Montréal
Des idées pour enrichir le Québec

L'INSTITUT
FRASER

2007

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

©2007, l'Institut Fraser. Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire un extrait quelconque de cet ouvrage, si ce n'est dans le cas de brèves citations au sein d'articles de critique ou de revues, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de la Rédaction.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut Fraser ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Les auteurs de cette étude ont travaillé indépendamment et leurs opinions sont donc les leurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions des supporteurs, administrateurs, et employés de l'Institut Fraser.

Responsable de la série : Fred McMahon

Directrice de la production des publications : Kristin McCahon

Coordination de la version française : Francis Dumouchel

Design et composition : Lindsey Thomas Martin

Design de la couverture : Brian Creswick @ GoggleBox

Assistance éditoriale fournie par White Dog Creative Inc.

Date de parution : Novembre 2007

Imprimé et relié au Canada

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Harris, Mike, 1945-

Une vision d'avenir pour un Canada fort et prospère / Mike Harris & Preston Manning.

Traduction de : Vision for a Canada strong and free.

Comprend des réf. bibliogr.

Publ. en collab. avec : Institut économique de Montréal.

ISBN 978-0-88975-225-2

1. Canada--Politique et gouvernement--21e siècle. 2. Canada--Politique économique--21e siècle. 3. Canada--Politique sociale. 4. Démocratie--Canada. I. Manning, Preston, 1942- II. Fraser Institute (Vancouver, C.-B.) III. Institut économique de Montréal IV. Titre.

JL65.H37414 2007

320.60971'09051

C2007-906758-1

TABLE DES MATIÈRES

Mike Harris / v

Preston Manning / vi

Remerciements / vii

Préface / ix

Résumé des recommandations / 1

Introduction : Remplir la promesse du Canada / 19

AU SERVICE DES CANADIENS : LA QUALITÉ DE VIE / 33

1 Éduquer les futures générations / 37

2 Donner un coup de main aux plus démunis / 51

*Monographie 1 / Les entrepreneurs sociaux : une solution de rechange
aux services gouvernementaux / 69*

3 Les meilleurs soins de santé au monde / 73

*Monographie 2 / Une population vieillissante : les conséquences
sur les programmes sociaux / 93*

4 Au service des parents et des enfants / 97

UNE ÉCONOMIE PLUS DYNAMIQUE : FAVORISER LA PROSPÉRITÉ / 113

5 La liberté de prospérer / 117

6 Un État plus modeste / 125

7 La taille optimale de l'État / 137

*Monographie 3 / En faire davantage : améliorer
la productivité canadienne / 153*

8 Les coûts élevés de la bureaucratie / 157

*Monographie 4 / La puissance du choix : laisser le marché
établir les prix de l'énergie / 169*

9 Le libre-échange chez soi / 175

*Monographie 5 / L'environnement : la nature et le marché
doivent être compatibles / 187*

UNE DÉMOCRATIE RÉÉQUILBRÉE : À L'ÉCOUTE DES CITOYENS / 193

10 Rétablir la transparence et l'obligation de rendre compte / 195

11 Un éventail de réformes démocratiques / 215

*Monographie 6 / La gouvernance autochtone : quand tout
le reste échoue, essayez un peu de liberté / 243*

12 Rééquilibrer la fédération / 249

*Monographie 7 / Les provinces pauvres :
mettez fin à cette « aide »! / 271*

**UN MODÈLE POUR LE MONDE : DU LEADERSHIP
À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE / 277**

13 Libéraliser le commerce international / 281

14 Le partenaire indispensable / 307

15 Réformer l'aide internationale canadienne / 331

CONCLUSION : SAVOIR REGARDER AU LOIN / 373

Bibliographie / 375

MIKE HARRIS

Michael D. Harris, ICD.D, est né à Toronto en 1945 et a grandi à Callander et à North Bay en Ontario. Avant son élection à l'Assemblée législative de l'Ontario en 1981, Mike Harris a été enseignant, commissaire et président de commission scolaire, et a oeuvré comme entrepreneur dans la région de Nipissing. Le 8 juin 1995, Mike Harris devenait le vingt-deuxième premier ministre de l'Ontario après avoir remporté une victoire fracassante aux élections. Quatre ans plus tard, la population ontarienne le réélisait avec son équipe, faisant de lui le premier chef de parti de la province à reconduire son gouvernement pour un deuxième mandat majoritaire en plus de trente ans.

Après avoir quitté la scène politique en avril 2002, M. Harris a joint les rangs du cabinet d'avocats Goodmans LLP en tant que conseiller d'affaires senior, où il joue le rôle de consultant auprès de diverses entreprises canadiennes. M. Harris siège aussi à plusieurs comités d'administration de sociétés, dont Magna International, Canaccord Capital Inc. et FirstService Corporation. Il occupe le poste de président du conseil d'administration de Chartwell Seniors Housing REIT et de EnGlobe Corp. En outre, il siège au conseil d'administration de la Fondation Tim Horton pour les enfants et de la Mount Royal College Foundation.

Enfin, M. Harris fait partie du comité consultatif de diverses compagnies et est président de sa propre entreprise de consultants, Steane Consulting Ltd. Il est senior fellow à l'Institut Fraser, un organisme canadien réputé qui se spécialise dans la recherche et l'éducation économique et sociale.

PRESTON MANNING

Preston Manning a été député à la Chambre des communes de 1993 à 2001. Il a fondé deux partis politiques qui ont servi d'opposition officielle au Parlement, le Parti réformiste du Canada et l'Alliance réformiste conservatrice canadienne. M. Manning a aussi été porte-parole de son parti en matière de sciences et technologie et a agi à titre de chef de l'Opposition de 1997 à 2000.

Depuis sa retraite de la politique en 2002, M. Manning a publié un livre intitulé *Think Big* (éditeur McClelland & Stewart) qui décrit comment il s'est servi des outils et institutions démocratiques pour influencer le cours des débats au Canada. M. Manning a été senior fellow de la Canada West Foundation et distinguished visitor à l'Université de Calgary et à l'Université de Toronto. Il est présentement senior fellow de l'Institut Fraser et président du Centre Manning pour le renforcement de la démocratie.

M. Manning continue d'écrire, d'enseigner et de présenter des conférences sur des sujets tels que la revitalisation de la démocratie en Occident, les relations canado-américaines, le renforcement des relations entre les communautés scientifique et politique, le développement des infrastructures de transport nord-américaines, le renouvellement du fédéralisme canadien, la réglementation des percées dans le domaine de la génétique et la gestion des rapports entre la religion et la politique.

REMERCIEMENTS

La série Un Canada fort et prospère étant l'oeuvre de nombreux esprits, nous avons plusieurs personnes à remercier. L'ex-directeur général de l'Institut Fraser, Michael Walker, ainsi que l'actuel directeur général, Mark Mullins, ont grandement contribué au lancement et à la direction de ce projet. Fred McMahon de l'Institut Fraser a encore une fois joué un rôle clé en tant que responsable de la série. Francis Dumouchel, de l'Institut économique de Montréal, nous a généreusement fourni son expertise considérable et a coordonné la traduction du document. Nous aimerions également remercier le président de l'Institut économique de Montréal, Paul Daniel Muller, ainsi que Martin Masse qui a coordonné la traduction des premiers volumes.

Ce volume résume le contenu des précédents volumes de la série et contient aussi beaucoup d'ajouts. Nous remercions les employés suivants de l'Institut Fraser pour leur aide avec les nouveaux passages : Gerry Angevine, économiste senior en matière d'énergie; Jason Clemens, directeur de la qualité de la recherche et chercheur en résidence spécialisé en fiscalité; Gordon Gibson, senior fellow; Amela Karabegović, directrice adjointe du Centre d'études en mondialisation; Rainer Knopff, senior fellow; Sylvia LeRoy, analyste de politiques senior; Milagros Palacios, économiste de recherche sénior; et Niels Veldhuis, directeur des études fiscales.

Jean Marie Clemenger, secrétaire et chercheuse de Preston Manning, et Elaine Pritchard, adjointe de Mike Harris, ont toutes les deux effectué un travail exemplaire pour garder ce projet sur les rails. L'aide de Jean Marie a été particulièrement précieuse pour la révision de brouillons innombrables. Kristin McCahon, directrice de la production des publications, a habilement dirigé cet ouvrage jusqu'à la publication. Dean Pelkey et Leah Costello de l'Institut Fraser, de même que Phil von Finckenstein, ont largement contribué à notre travail en s'occupant des communications et en organisant les événements reliés à la

publication de la série. La firme White Dog Creative Inc. nous a fourni une aide précieuse sur le plan de la révision.

Pour leur aide avec les volumes précédents, nous aimerions aussi remercier les employés suivants de l'Institut Fraser : Nadeem Esmail, directeur en matière de rendement du système de santé; Claudia R. Hepburn, directrice en matière d'éducation; Rainer Knopff, senior fellow; Robert Knox, senior fellow; Kate Mullock, ancienne stagiaire; et Brett Skinner, directeur de la recherche en matière de santé et de médicaments et directeur de la recherche en matière d'assurances. Le professeur Barry Cooper, de l'Université de Calgary, nous a fourni des idées importantes à propos du rééquilibrage de la démocratie canadienne. Les sondages d'André Turcotte nous ont fourni des informations précieuses pour notre premier volume.

Nous remercions aussi Nicholas Gafuik, du Centre Manning pour le renforcement de la démocratie, pour son travail sur la réforme démocratique, de même que Mary Manning, pour son travail sur la réforme de l'aide internationale, et Michael Hart, titulaire de la chaire Simon Reisman en politiques commerciales à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton.

Comme il se doit, nous assumons pleinement les opinions présentées ici. Même si nous avons consulté une multitude de gens, c'est nous qui avons, au final, établi les choix de politiques et l'analyse énoncés dans ce document.

PRÉFACE

CE QUE LE CANADA POURRAIT ÊTRE

En avril 2005, en réponse aux plaintes déplorant l'absence d'une vision au Canada pour guider les décideurs et les politiques publiques, l'Institut Fraser a lancé son projet Un Canada fort et prospère.

La vision que nous avons offerte aux Canadiens est celle d'un pays dont les citoyens jouissent de la qualité la plus élevée au monde, ont accès à de bons emplois, à des revenus élevés et à des biens et services de qualité fournis par l'économie la plus productive au monde; et qui exercent leur liberté avec la sécurité de la fédération démocratique la mieux gouvernée au monde. Nous avons de plus imaginé un Canada qui atteindrait des niveaux inégalés de richesse et de leadership à l'échelle internationale.

Aucun aspect de cette vision n'est hors de portée – si nous nous résolvons à l'atteindre et si nous sommes prêts à adopter les politiques qui en feront une réalité.

PRINCIPES FONDAMENTAUX

« *Attendu que le Canada est fondé sur des principes...* » Ainsi commence notre *Charte canadienne des droits et libertés*. Les principes sont essentiels pour réaliser notre vision d'un Canada véritablement « fort et prospère ». Nous avons donc fondé nos recommandations de politiques publiques sur les principes suivants.

- ✦ La liberté est la valeur suprême, mais alors que les libertés fondamentales que sont la liberté de conscience, d'expression et d'association sont bien protégées au Canada, des libertés non moins primordiales ont été brimées sans raison au sein de notre fédération, en particulier la liberté de choix, d'entreprise et celle de commercer tant à l'intérieur du pays qu'à l'échelle internationale.

- ✦ Assumer ses responsabilités est un corollaire essentiel de la jouissance et de l'exercice de la liberté.
- ✦ L'égalité de tous les citoyens devant la loi et leur droit de choisir, de guider et de démettre leurs gouvernements sont les principes fondamentaux de la démocratie.
- ✦ La pauvreté est réduite plus tôt et de façon plus durable en distribuant les « outils de création de richesse », c'est-à-dire les droits de propriété, les marchés et un accès amélioré au capital, aux instruments financiers, à l'information, à la technologie, à l'éducation et aux soins de santé, que par la redistribution de la richesse elle-même.
- ✦ Il existe une répartition optimale de l'activité et des ressources entre les secteurs public et privé et parmi les trois ordres de gouvernement, et les politiques publiques devraient viser à atteindre cette répartition.
- ✦ Le respect de la séparation constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux nécessite de « rééquilibrer » l'exercice de ces pouvoirs lorsque cette séparation n'a pas été respectée.
- ✦ La « subsidiarité » – principe voulant que les services gouvernementaux, particulièrement les services sociaux, soient offerts de façon plus efficace par l'ordre de gouvernement le plus près de ceux qui reçoivent ces services – doit être respecté au sein de notre fédération.
- ✦ La transparence et l'obligation de rendre compte de la part des gouvernements et des organisations du secteur privé sont des conditions préalables afin d'obtenir et de maintenir la confiance du public.

L'APPLICATION DE CES PRINCIPES

Dans les cinq volumes précédents de notre série *Un Canada fort et prospère*, nous avons appliqué ces principes (tels que décrits et élaborés dans le Volume I) systématiquement à la conception de politiques publiques visionnaires pour le Canada.

- ✦ Pour améliorer la qualité de vie des Canadiens en réformant les services de santé, d'éducation, de garde d'enfants et d'aide sociale (Volume II).
- ✦ Pour améliorer la gouvernance démocratique en rétablissant la transparence et l'obligation de rendre compte, et en renforçant la participation des citoyens grâce à des mesures diverses énumérées dans un « éventail » de réformes démocratiques (Volume III).

- ✦ Pour améliorer le fonctionnement pratique du fédéralisme en rééquilibrant les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux (Volume III).
- ✦ Pour améliorer le rendement de l'économie canadienne en optimisant la taille de l'État, en réduisant le fardeau imposé par des impôts et une réglementation excessifs et en éliminant les barrières commerciales interprovinciales (Volume IV).
- ✦ Pour renforcer le rôle du Canada comme chef de file sur la scène internationale en devenant un champion de la libéralisation commerciale, en augmentant notre influence auprès des États-Unis et en réformant notre approche de l'aide internationale (Volume V).

Maintenant, dans ce sixième et dernier volume de la série *Un Canada fort et prospère*, nous visons deux objectifs : offrir un aperçu complet d'une conception canadienne des politiques publiques fondée sur le libre marché au début du XXI^e siècle et, de manière tout aussi importante, de présenter un programme de recherche, de développement, d'innovation et d'action pour mettre en place des politiques fondées sur le libre marché pour l'avenir.

DES APPROCHES DE POLITIQUES PUBLIQUES FONDÉES SUR LE LIBRE MARCHÉ

Dans les pages suivantes, vous trouverez donc un recueil de nos analyses et de nos recommandations précédentes en ce qui a trait à quatre domaines cruciaux qui présentent des défis :

- ✦ La qualité de vie : l'éducation, l'aide sociale, les soins de santé, la garde d'enfants;
- ✦ Le dynamisme économique : la liberté économique, la taille de l'État, la réglementation, le libre-échange intérieur;
- ✦ Une démocratie à l'écoute des citoyens : un gouvernement responsable, un équilibre fédéral-provincial, le développement de politiques, la participation des citoyens;
- ✦ Le statut international : les relations canado-américaines, la libéralisation du commerce international et l'aide internationale.

En second lieu, vous trouverez sept monographies soulignant des défis supplémentaires de politiques publiques pour lesquels il y a un avantage évident à gagner d'une application plus marquée des principes du marché. Ceux-ci comprennent tant des domaines où les principes du marché sont bien accueillis, mais pourraient être

appliqués plus rigoureusement, que des secteurs où l'application d'une approche fondée sur le marché représente une rupture avec la conception traditionnelle.

L'IMMOBILISME DU GOUVERNEMENT PERSISTE

Ces idées et d'autres figurant dans les pages suivantes offrent de nouvelles solutions de rechange prometteuses face à une variété d'approches inefficaces ou coûteuses (souvent les deux) des politiques publiques. Nous regrettons de constater que les gouvernements canadiens ont souvent été terriblement lents pour adopter des changements de cap carrément nécessaires – même quand ces derniers jouissaient d'un vaste appui populaire.

Par exemple, dès 1984 les sondages montraient de façon convaincante que les Canadiens étaient prêts à appuyer des initiatives pour restreindre les dépenses publiques faramineuses et éliminer le déficit budgétaire fédéral. Pourtant, il fallut attendre jusqu'en 1998 – 14 ans plus tard – pour que le budget fédéral soit finalement équilibré. Quelle entreprise au pays pourrait prendre autant de temps à mettre en place une mesure aussi évidente tout en continuant de survivre? Malheureusement, cet immobilisme persiste aussi dans d'autres domaines.

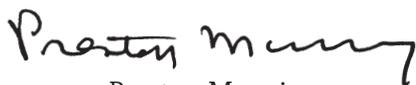
LE CANADA A BESOIN DE VOUS

Les idées énoncées dans les pages suivantes proviennent d'échanges entre des chercheurs associés au plus grand *think tank* canadien orienté vers le libre marché, l'Institut Fraser, et nous-mêmes, deux habitués de la politique qui s'intéressent à des réformes fondées sur des principes conservateurs. Si vous êtes un étudiant, un partisan, un penseur ou un défenseur d'idées de politiques publiques fondées sur le libre marché, nous espérons que ce volume vous donnera un aperçu utile de nouvelles approches réalistes, pragmatiques et efficaces afin d'aider le Canada à devenir le meilleur endroit pour vivre au monde.

Cependant, sans votre aide et celle d'autres Canadiens également motivés, ces idées risquent de rester lettre morte. Nous vous encourageons donc à exercer vos propres droits démocratiques afin d'exiger les changements qui doivent être effectués pour que notre grand pays devienne un exemple mondial d'excellence, de prospérité, de compassion et de liberté – un Canada véritablement « fort et prospère ».



Mike Harris
Toronto, Ontario



Preston Manning
Calgary, Alberta

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Tout au long de la série Un Canada fort et prospère, nous avons proposé une conception du Canada qui procurerait la meilleure qualité de vie, le plus haut niveau de prospérité et l'expérience la plus complète de la démocratie aux citoyens de ce grand pays, ainsi qu'une présence sur la scène internationale convenant à notre potentiel. Nous avons soutenu que les politiques fondées sur la liberté et la responsabilité ne sont pas seulement précieuses en elles-mêmes, mais qu'elles ont aussi la plus grande chance d'atteindre ces objectifs au profit des Canadiens. Nous exposons ici les recommandations qui découlent de cette conception.

AU SERVICE DES CANADIENS: LA QUALITÉ DE VIE

« La qualité de vie la plus élevée au monde » – la marche à suivre

Pour préparer nos enfants à devenir des chefs de file mondiaux en matière d'éducation, pour qu'ils obtiennent du succès tout au long de leur vie :

- 1.1 Donner aux familles les ressources pour les aider à profiter du nombre croissant de solutions de rechange en éducation en offrant des bons d'études représentant 50 % du coût total par élève dans le système public d'éducation pour les parents qui choisissent une forme d'enseignement indépendante.
- 1.2 Faciliter le choix de solutions de rechange en éducation pour les enfants éprouvant des besoins particuliers en rendant disponibles des bons d'études représentant 75 % du coût total par élève dans le système public d'éducation.
- 1.3 Tenir les établissements qui dispensent l'enseignement primaire et secondaire responsables de leurs résultats et leur laisser la liberté d'innover. Les parents à qui on laisse le choix de l'école de leurs enfants choisiront celles qui obtiennent les meilleurs résultats. L'argent suivra les élèves. Les écoles obtenant du succès vont prospérer et se développer.

Pour montrer aux Canadiens défavorisés une voie sensée afin de sortir de la dépendance et de la pauvreté :

- 2.1 Éliminer le transfert fédéral en matière de santé et de programmes sociaux et laisser au gouvernement fédéral le soin de libérer une partie équivalente de l'assiette fiscale pour que les provinces puissent augmenter leurs recettes dans le but de financer leurs propres programmes d'aide sociale.
- 2.2 Profiter de ces ressources supplémentaires à l'échelle provinciale pour que les provinces prennent leurs responsabilités constitutionnelles en réformant leurs programmes d'aide sociale pour qu'ils donnent un « coup de main » plutôt que de constituer un « entrepôt » de dépendance à long terme.
- 2.3 Ouvrir la gestion de l'aide sociale et la prestation des services au niveau provincial à la concurrence de la part d'entreprises à but lucratif et d'organismes sans but lucratif, par un processus d'appel d'offres.
- 2.4 Mettre l'accent sur la reprise de l'indépendance grâce à l'emploi. À cette fin, les versements d'aide sociale devraient être conçus de manière à présenter une incitation forte à l'emploi, alors que les revenus d'emploi devraient être sujets au taux d'imposition marginal le plus bas possible.
- 2.5 Faire du retour au travail non seulement un objectif avoué des programmes d'aide sociale, mais une condition obligatoire à cette aide, en fixant des limites claires à la période pendant laquelle on peut être prestataire.
- 2.6 Inclure des composantes de prévention aux programmes d'aide sociale pour aider les candidats à éviter complètement l'aide sociale en essayant toutes les solutions de rechange réalistes.
- 2.7 Fournir aux Canadiens souffrant d'un handicap si grave qu'ils ne pourront jamais être pleinement indépendants une aide suffisante pour qu'ils vivent dans la dignité. Éliminer les mesures punitives qui restreignent leur capacité à obtenir un revenu supplémentaire en travaillant.

Pour s'assurer que les Canadiens reçoivent les meilleurs soins de santé au monde, sans retard et sans égard à leur revenu.

Les responsabilités fédérales-provinciales

- 3.1 Exiger du gouvernement fédéral qu'il redonne les ressources et les responsabilités liées aux soins de santé aux provinces.
- 3.2 Dépenser les fonds fédéraux là où ils peuvent être réellement utiles, sur la science et la recherche en matière de soins de santé; sur la collecte et la diffusion d'information aux consommateurs à propos des meilleures pratiques médicales; sur la transférabilité des indemnités d'une province à l'autre; et sur la coordination des actions en réponse aux menaces à la santé publique qui débordent les frontières provinciales, telles que celles posées par le SRAS, l'ESB et les pandémies à prévoir.

- 3.3 Rééquilibrer la taille des ministères de la santé provinciaux, afin qu'ils financent et réglementent – mais ne gèrent pas – la prestation des soins de santé.
- 3.4 Renforcer l'obligation de rendre compte. Plusieurs provinces indiquent déjà à leurs citoyens combien de temps il faudra attendre pour certains types de soins et combien de personnes sont déjà sur la liste d'attente. L'idée derrière ces initiatives devrait être répandue afin d'aider les patients à prendre des décisions éclairées en ce qui concerne l'hôpital ou le prestataire de soins qui répondent le plus à leurs besoins.

Les responsabilités individuelles

- 3.5 Laisser aux Canadiens la liberté de prendre soin d'eux-mêmes. Les Canadiens de toutes les provinces devraient pouvoir obtenir des soins de santé privés et souscrire à une assurance afin qu'elle rembourse le coût de ces soins.
- 3.6 Encourager les patients à prendre des décisions plus éclairées. La coassurance, les franchises et les copaiements peuvent accroître l'efficacité de la prestation des soins de santé et réduire les coûts, même si le régime public devrait s'assurer qu'aucun Canadien, peu importe son revenu, ne se voit refuser des soins.
- 3.7 Évaluer la possibilité d'adopter une solution courante en Europe – « l'assurance sociale » – essentiellement, un système d'assureurs privés ou publics (ou les deux) sous la surveillance du gouvernement qui s'occupe de la couverture des soins de santé.
- 3.8 Aider les Canadiens à épargner pour leurs besoins médicaux à venir. Une approche originale de cette question est un « compte d'épargne médicale » individuel pour les soins à long terme.

La structure et les responsabilités de la gestion

- 3.9 Travailler avec le secteur privé. Les expériences internationales montrent que les partenariats public-privé (PPP) pourraient mener à des installations de santé conçues de manière plus créative tout en réduisant les coûts du cycle de vie de 20 à 30 %.
- 3.10 Payer les hôpitaux en fonction des soins qu'ils offrent. Donner aux hôpitaux des incitations financières pour qu'ils offrent un meilleur accès et un environnement plus confortable afin d'attirer davantage de patients.
- 3.11 Laisser la liberté aux facultés médicales canadiennes de former les médecins dont ont besoin les Canadiens.

Pour aider les parents canadiens à offrir des bases émotionnelles, sociales, intellectuelles et spirituelles solides à leurs enfants :

- 4.1 Cesser de pénaliser les choix de services de garde avec des crédits d'impôt inéquitables. Les politiques gouvernementales ne devraient pas favoriser la garde rémunérée en milieu spécialisé par rapport à la garde par un parent ou un autre membre de la famille.

- 4.2 Rétablir l'équilibre fédéral-provincial en éliminant les subventions conditionnelles. Le Canada est un pays vaste et diversifié, diversité qui se reflète dans les choix différents que font les parents de différentes provinces en ce qui a trait à la garde de leurs enfants. Un Canada qui souhaite des familles responsables et libres doit respecter ces différences.
- 4.3 Soutenir les parents qui sont travailleurs autonomes autant que les parents employés. On devrait modifier la loi afin de permettre aux parents qui sont travailleurs autonomes de financer leur propre congé parental en utilisant l'épargne se trouvant dans leurs REÉER, de la même façon dont on peut emprunter de ces régimes pour financer l'achat d'une maison ou la poursuite des études.

Recommandations dans les monographies

L'entrepreneuriat social

- ✦ Examiner des façons d'ouvrir la prestation des services d'aide sociale à la concurrence de la part d'entreprises à but lucratif et d'organismes sans but lucratif, par un processus d'appel d'offres.

Le vieillissement de la population

- ✦ Hausser l'âge de la retraite et prendre les mesures qui s'imposent pour trouver le nouvel âge adéquat.

UNE ÉCONOMIE PLUS DYNAMIQUE : FAVORISER LA PROSPÉRITÉ

« *L'économie la plus productive et prospère au monde* » – la marche à suivre

Pour atteindre des niveaux de dynamisme économique d'envergure mondiale :

- 5.1 Maximiser, à tous les ordres de gouvernement, la liberté économique des Canadiens.

Pour atteindre une taille optimale de l'État en proportion du reste de l'économie :

- 6.1 Adopter des politiques de dépenses et fiscales au sein de tous les ordres de gouvernement pour diminuer la part totale de l'État dans le PIB à 33 % ou moins d'ici cinq ans.

Pour réduire le fardeau fiscal des entreprises canadiennes et permettre aux Canadiens de réaliser leur plein potentiel économique :

- 7.1 Accélérer l'élimination complète de toutes les taxes sur le capital investi par les entreprises. Cette question est essentiellement provinciale, puisque le gouvernement fédéral s'est déjà engagé à les éliminer rapidement.

- 7.2 Réduire l'impôt sur le profit des compagnies. Plus particulièrement, le gouvernement fédéral devrait réduire son taux d'imposition de 21 à 12 % d'ici cinq ans. Les provinces sont encouragées à réduire leurs impôts sur le profit des compagnies d'au moins 30 %, pour qu'il s'établisse à 8 %.
- 7.3 Hausser substantiellement le montant de revenu donnant droit au taux d'imposition « préférentiel » pour les petites entreprises, à l'échelle fédérale et provinciale. À la longue, cette « préférence » devrait être éliminée complètement, non pas en augmentant le taux d'imposition des petites entreprises, mais plutôt en réduisant le taux général d'imposition des compagnies.
- 7.4 Mettre fin à la pratique d'appliquer la taxe de vente aux intrants d'entreprise dans les cinq provinces qui ne l'ont pas encore fait, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard. Ces provinces sont aussi encouragées à harmoniser leur taxe de vente provinciale avec la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), qui offre déjà une exemption pour les intrants d'entreprise.

Pour réduire l'impôt sur le revenu des particuliers et encourager les énergies productives des travailleurs, des propriétaires d'entreprises et des entrepreneurs partout au pays :

- 7.5 Adopter un taux d'imposition unique pour le revenu des particuliers tant au niveau fédéral que provincial. Retirer la progressivité des taux d'imposition, qui découragent inévitablement le travail, l'épargne, l'investissement et l'entrepreneuriat à mesure que les revenus augmentent. Cette mesure favorisera l'activité productive et rendra l'économie canadienne plus efficace.
- 7.6 Pour les ordres de gouvernement qui maintiennent des taux d'imposition multiples, hausser le seuil à partir duquel les taux plus élevés s'appliquent. Un des problèmes actuels du système canadien d'imposition du revenu des particuliers est que les taux « moyen » et « supérieur » s'appliquent à partir de niveaux de revenu réel relativement bas.

Pour encourager l'épargne et l'investissement :

- 7.7 Éliminer tous les impôts sur les gains en capital. En tant qu'économie petite et ouverte qui lutte pour obtenir du capital, il est crucial pour le Canada de créer et de maintenir un climat d'investissement très attirant. Éliminer les impôts sur les gains en capital ne retirerait pas simplement un des types d'impôt les plus coûteux sur le plan économique, mais enverrait aussi un message clair en faveur du développement aux investisseurs potentiels.
- 7.8 Garder les impôts sur les revenus d'investissement à des taux concurrentiels. L'idéal serait de se diriger vers un système fiscal intégré à taux unique. En attendant cette réforme plus fondamentale, toutefois, il est crucial que le Canada et ses provinces s'assurent que le traitement des revenus d'épargne, de dividendes et d'intérêts reste très concurrentiel à l'échelle internationale, particulièrement par rapport aux États-Unis.

- 7.9 Éliminer les limites de contribution aux REÉR et aux RPA. La majorité des Canadiens épargnent exclusivement par l'entremise de comptes qui reportent l'impôt à payer, tels que les REÉR. Une plus grande flexibilité dans leur utilisation aurait des conséquences économiques avantageuses.
- 7.10 Mettre en place des comptes d'épargne à l'impôt prépayé. Ceux-ci sont essentiellement l'inverse des REÉR, puisque l'impôt est déjà payé, mais les intérêts sont exempts d'impôts, tout comme les retraits.

Pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la réglementation :

- 8.1 Poursuivre l'Initiative de la réglementation intelligente. Nous sommes encouragés par le budget fédéral 2007 qui contient une promesse de finaliser et d'étendre « l'approche de réglementation intelligente », qu'on appelle maintenant « Créer un système de réglementation fondé sur le rendement ».
- 8.2 Exiger des représentants du gouvernement et des groupes d'intérêts qui proposent de nouveaux règlements de soumettre une analyse coûts-avantages détaillée, y compris des estimations des coûts de conformité et des coûts administratifs.
- 8.3 Exiger du Parlement et des législatures provinciales, ou de leurs comités appropriés, qu'ils tiennent des séances régulières de « déréglementation » où le seul ordre du jour sera d'abroger les lois et les règlements périmés, inutiles ou indûment restrictifs.
- 8.4 Adopter des dispositions « crépusculaires » obligatoires dans chaque nouveau règlement. Tous les règlements, nouveaux ou renouvelés, devraient cesser d'être en vigueur automatiquement après cinq ans à moins qu'ils soient spécifiquement renouvelés pour une période similaire.

Pour retirer les barrières coûteuses et improductives au commerce intérieur :

- 9.1 Obtenir l'accord de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux et du gouvernement fédéral en faveur du principe d'un marché intérieur ouvert. L'objectif d'un tel accord serait d'établir que tous les gouvernements au Canada comprennent que les mesures qu'ils adoptent ne doivent pas constituer des obstacles au commerce, à l'investissement et à la mobilité des travailleurs.
- 9.2 Viser et obtenir l'accord de tous les gouvernements afin :
- ✦ d'établir des règles définissant ce qui est considéré comme une barrière commerciale; celles-ci pourraient ressembler à celles contenues dans l'actuel Accord sur le commerce intérieur (ACI);
 - ✦ de définir dans quelles circonstances une mesure qui constitue un obstacle au commerce peut être autorisée; ces circonstances pourraient être fondées sur la disposition d'« objectif légitime » de l'ACI;
 - ✦ de retirer ou de modifier toute mesure, politique ou pratique qui érige une barrière injustifiable;

- ✦ d'encourager l'établissement d'un tribunal quasi judiciaire du commerce intérieur canadien pour faire respecter les règles commerciales en vigueur;
 - ✦ de prendre les dispositions législatives qui s'imposent pour s'assurer que ces règles puissent être appliquées dans chaque province.
- 9.3 Établir un Tribunal canadien du commerce intérieur. L'objectif de ce tribunal serait de faire respecter le principe d'un marché intérieur ouvert. Ce serait un tribunal permanent qui entendrait les plaintes des individus, des entreprises ou des gouvernements contre des mesures qui pourraient constituer des obstacles au commerce, à l'investissement et à la mobilité des travailleurs.
- 9.4 Établir un Conseil canadien du commerce intérieur. L'objectif de ce conseil serait de fournir un forum consultatif et politique pour les questions non couvertes par l'accord général mentionné à la recommandation 9.2 ci-dessus. En tant que tel, il devrait être constitué de ministres représentant chacun des gouvernements.
- 9.5 Examiner les pouvoirs constitutionnels du Parlement fédéral en matière de commerce intérieur. En particulier, effectuer un renvoi fédéral à la Cour suprême du Canada lui demandant de clarifier, premièrement, l'étendue actuelle du pouvoir fédéral en matière de commerce (c'est-à-dire, le pouvoir du Parlement fédéral en vertu de la présente Constitution d'éliminer les barrières au commerce inter-provincial) et deuxièmement, de déterminer quel amendement constitutionnel serait nécessaire, le cas échéant, pour donner ce pouvoir au Parlement fédéral.
- 9.6 Négocier l'adoption, partout au Canada, de l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'oeuvre (TILMA) conclu entre l'Alberta et la Colombie-Britannique. Bien que le TILMA ne soit pas un accord parfait, il constitue un pas dans la bonne direction.

Recommandations dans les monographies

Productivité

- ✦ Éliminer toutes les taxes sur le capital pour encourager davantage les investissements.
- ✦ Réduire substantiellement les impôts des entreprises pour permettre une plus grande accumulation de capital. En particulier : réduire l'impôt sur le profit des compagnies et éliminer toutes les taxes sur le capital des entreprises.
- ✦ Harmoniser les taxes de vente provinciales avec la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) pour s'assurer que les intrants d'entreprise sont exempts des taxes de vente.
- ✦ Réduire substantiellement les taux d'imposition du revenu des particuliers « moyen » et « supérieur » pour encourager les énergies productives des travailleurs, des propriétaires d'entreprises et des entrepreneurs partout au pays.
- ✦ Se diriger vers un impôt sur le revenu des particuliers à taux unique.
- ✦ Améliorer le choix des écoles au Canada afin de bâtir des fondations plus solides pour le développement du capital humain.

Énergie

- ✦ Déréglementer le mécanisme de fixation des prix tant pour les producteurs que pour les distributeurs là où la demande et l'offre d'électricité sont assez importantes pour garantir que les prix de l'électricité pourraient être déterminés par les forces concurrentielles du marché.
- ✦ Intégrer le coût de la protection de l'environnement dans le processus de détermination des prix si possible, afin que les consommateurs influencés par les prix aient une incitation à utiliser des types d'énergie plus propres.
- ✦ Rationaliser les processus réglementaires, y compris ceux ayant trait aux questions environnementales, pour garantir que les candidatures de projets énergétiques soient traitées le plus efficacement et le plus rapidement possible.
- ✦ Localiser les projets énergétiques et les installations (tout en tenant compte des considérations d'intérêt public imposées par la réglementation) en fonction de principes économiques solides plutôt que de pressions politiques.

Environnement : l'eau

- ✦ Adopter des politiques pour rendre obligatoires des compteurs d'eau universels et des prix progressifs d'après le volume consommé. Ces prix devraient être établis d'après le plein coût du transport (équipement, fonctionnement et entretien) à partir de la source et d'après des estimations scientifiques du coût d'assurer un approvisionnement en eau suffisant à l'avenir.
- ✦ Éliminer progressivement toutes les subventions pour l'approvisionnement d'eau à des fins agricoles ou industrielles d'après le système actuel et à la longue, facturer le plein coût de l'eau.
- ✦ Donner aux gouvernements locaux l'autorité de créer des marchés de l'eau « secondaires », là où la densité de l'activité industrielle le justifie, en parallèle avec des fonds adéquats pour offrir les infrastructures d'approvisionnement requises par un tel marché.

UNE DÉMOCRATIE RÉÉQUILIBRÉE : À L'ÉCOUTE DES CITOYENS

« La démocratie la mieux gouvernée au monde » – la marche à suivre

Pour garantir que les représentants élus et les fonctionnaires soient à l'écoute des citoyens :

- 10.1 Mettre l'ensemble du gouvernement sous les projecteurs en élargissant la portée de la Loi canadienne sur l'accès à l'information de 1983 pour inclure tout organisme qui répond à une liste de critères très vastes, qui pourraient inclure par exemple : est-ce que l'organisme est financé par des fonds publics? Le gouvernement possède-t-il, totalement ou partiellement, cet organisme ou celui

- qui le contrôle? Est-ce que cet organisme rend un service essentiel à l'intérêt public dans un domaine de compétence fédérale?
- 10.2 Garantir que les Canadiens sachent clairement, et en toute confiance, qui a fait quoi, en exigeant des fonctionnaires qu'ils documentent leurs actions et leurs décisions pour maintenir le droit du public d'accéder à cette information.
 - 10.3 Rendre la santé et la sécurité des Canadiens plus importante que la confidentialité gouvernementale, en exigeant (sous réserve d'exceptions restreintes) que les organismes publics dévoilent toute information à propos d'un risque de préjudice important à l'environnement, à la santé et à la sécurité de la population ou d'un groupe de personnes, lorsque ce dévoilement est clairement dans l'intérêt public.
 - 10.4 Cesser d'exclure obligatoirement les délibérations du cabinet du droit de requête en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Ces délibérations devraient plutôt recevoir une *présomption* d'exclusion, sujette à un examen indépendant du Commissaire à l'information.
 - 10.5 Adopter une loi (en prenant comme modèle la loi américaine Sarbanes-Oxley ou la Loi sur la responsabilité fiscale de la Nouvelle-Zélande) donnant le droit aux citoyens canadiens de forcer le gouvernement à respecter des normes juridiquement contraignantes en termes de dévoilement de l'information, de transparence et de l'obligation de rendre compte qui soient au moins aussi élevées que celles des sociétés d'État et qui force les individus responsables à rendre des comptes.
 - 10.6 Exiger que les sous-ministres signent un contrat les rendant personnellement responsables du rendement de leur ministère.
 - 10.7 Améliorer la protection des dénonciateurs, sans toutefois établir de nouvelles limites (excepté celles figurant déjà à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur l'accès à l'information) au droit du public à l'accès à l'information ou au droit des dénonciateurs (et de ceux qu'ils accusent) de voir et de corriger les dossiers concernés.
 - 10.8 Financer le bureau du vérificateur général de façon indépendante du gouvernement en place, en établissant à cette fin une affectation spéciale provenant directement du Parlement.
 - 10.9 Donner davantage de pouvoir au vérificateur général de forcer l'adoption de ses recommandations en lui donnant le droit de geler temporairement le financement d'un programme, en attendant une preuve de conformité ou une enquête plus approfondie, et d'imposer des pénalités pour la non-conformité aux recommandations ou une conformité inefficace.
 - 10.10 convoquer une conférence nationale pour définir les mesures nécessaires afin de créer un bulletin crédible et objectif du rendement des gouvernements au Canada, en prenant comme modèles les bulletins évaluant des aspects spécifiques de ce rendement qui ont été mis au point par l'Institut Fraser.

Pour donner aux citoyens une tribune efficace et de la confiance envers le processus démocratique :

- 11.1 Encourager les citoyens, les groupes d'intérêts et les partis politiques intéressés aux réformes démocratiques à examiner, débattre et à décider des réformes qui méritent le plus leur appui à partir d'un éventail de réformes démocratiques incluant : l'éducation civique, les assemblées de citoyens, les élections à date fixe, la réforme du système électoral, les référendums, les initiatives populaires et les processus de destitution, l'influence des organismes non partisans et le financement électoral, le programme de contestation judiciaire, le vote plus libre au Parlement et au sein des législatures provinciales, la mise en place d'un gouvernement responsable pour les autochtones, la réforme du financement des partis politiques et de leur fonctionnement, et le développement du système politique.
- 11.2 En particulier, renforcer l'éducation civique non partisane et non idéologique au Canada.
- 11.3 Convoquer des assemblées de citoyens pour considérer d'autres options de réformes démocratiques et investir dans des référendums accompagnés de campagnes d'éducation pour laisser les électeurs informés décider si une réforme en particulier devrait être adoptée ou non.
- 11.4 Mettre en place des votes plus libres dans les législatures provinciales et au Parlement, particulièrement pour les mesures visant à faire progresser les processus et les institutions démocratiques.

Pour rétablir l'intention originelle de la Confédération en respectant l'équilibre constitutionnel des pouvoirs et en renforçant le rôle des provinces :

- 12.1 Mettre fin à l'intrusion du gouvernement fédéral en matière d'aide sociale, de garde d'enfants, de soins de santé et de tous les autres domaines de compétence provinciale.
 - ✦ Coordonner ce retrait avec une réduction des recettes fédérales d'un montant équivalant aux transferts fiscaux fédéraux actuels aux provinces pour financer ces services, laisser cette partie de l'assiette fiscale libre pour que les provinces puissent l'occuper.
 - ✦ Permettre aux provinces d'assumer leurs pleines responsabilités constitutionnelles pour la prestation des services sociaux essentiels (éducation, santé, garde d'enfants et aide sociale) et pour le développement de normes nationales dans les cas où elles sont utiles grâce à des accords interprovinciaux conclus par l'entremise du Conseil de la fédération.
 - ✦ Modifier la formule actuelle de péréquation pour procurer des recettes supplémentaires aux provinces à faible revenu pour lesquelles un « point d'impôt » vaut moins que dans les provinces à revenus élevés, de sorte qu'aucune province ne soit dans une « pire situation » que dans le système actuel.

- 12.2** Renforcer le gouvernement fédéral dans des domaines clés en lui fixant les priorités suivantes :
- ✦ la politique étrangère;
 - ✦ la défense et les capacités militaires;
 - ✦ les accords commerciaux internationaux et l'élimination des barrières commerciales au sein du Canada;
 - ✦ une devise et une politique monétaire stables;
 - ✦ le droit de la propriété intellectuelle;
 - ✦ le droit criminel et la sécurité publique;
 - ✦ l'acquittement des responsabilités fédérales envers les autochtones.
- 12.3** Augmenter l'utilisation de protocoles d'entente entre toutes les provinces et territoires afin de poursuivre des objectifs et des intérêts communs, par l'entremise du Conseil de la fédération.
- 12.4** Négocier un nombre croissant d'Accords sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'oeuvre (TILMA) entre les provinces.
- 12.5** Offrir un contre-pouvoir plus robuste au pouvoir exécutif en renforçant la nature bicamérale du Parlement, en particulier en démocratisant le Sénat (pour qu'il devienne élu). Dans cet objectif, les projets de loi C-43 et S-4 devraient être adoptés.
- 12.6** Renforcer les pouvoirs des comités parlementaires et législatifs en leur donnant un rôle plus tôt dans le processus législatif, en donnant à leurs membres (particulièrement les présidents élus) une plus grande inamovibilité lors de leur mandat et en leur donnant les ressources (financement, personnel et capacité de recherche) suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités.
- 12.7** Établir des audiences préalables à la nomination ou un processus de confirmation des nominations à la Cour suprême devant un comité parlementaire approprié afin d'améliorer la transparence et l'équilibre de ces nominations.
- 12.8** Viser l'adoption d'un amendement constitutionnel afin de retirer le pouvoir du gouvernement fédéral de nommer les juges des cours d'appel provinciales et donner ce pouvoir aux gouvernements des provinces.
- 12.9** Reconnaître que la clause dérogatoire (ou « nonobstant ») est une partie légitime et nécessaire de notre Constitution et encourager son emploi convenable en peaufinant et en démocratisant son application.

Recommandations dans les monographies

Conférer davantage de pouvoir aux autochtones

- ✦ Séparer la gestion du financement des programmes de leur structure politique dans les bandes autochtones.
- ✦ Donner davantage de choix aux parents et aux élèves en éducation, grâce à des bons d'études et à un cadre juridique permettant l'établissement d'écoles à charte.

- ✦ Encourager la propriété privée sur les réserves, en particulier la propriété des logements laquelle devrait être cédée aux individus et aux familles.
- ✦ Envoyer directement aux individus et aux familles les cinq milliards de dollars qui sont actuellement distribués aux chefs et aux conseils de bande, tout en permettant aux bandes d'imposer une partie de cet argent pour financer leur fonctionnement.

Les disparités régionales

- ✦ Tenir compte, dans le calcul des paiements de péréquation interprovinciale, des différences régionales pouvant avoir des conséquences sur le coût d'offrir des services publics comparables.
- ✦ Mettre fin aux prolongations de prestations d'assurance-emploi offerts dans certaines régions.
- ✦ Réduire les impôts pour encourager le potentiel productif des citoyens dans les provinces pauvres.
- ✦ Adopter dans les provinces de l'Atlantique une entente s'inspirant du modèle de l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'oeuvre (TILMA) conclu entre l'Alberta et la Colombie-Britannique.

UN MODÈLE POUR LE MONDE : DU LEADERSHIP À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

« Un chef de file sur la scène internationale » – la marche à suivre

Pour accroître le commerce international canadien :

- 13.1 Éliminer les derniers vestiges de la mentalité protectionniste implicite dans la Politique nationale, de la gestion de l'offre et des subventions aux entreprises, aux restrictions à la propriété étrangère dans le secteur des transports, des télécommunications et des services financiers afin de permettre aux entreprises canadiennes de devenir plus productives et concurrentielles sur les marchés internationaux.
- 13.2 Chercher à établir une union douanière et un tarif extérieur commun avec les États-Unis et en profiter pour réduire les derniers droits de douane existants et diminuer le coût des transactions transfrontalières.
- 13.3 Instaurer une politique de recouvrement complet des coûts de la part des clients de programmes gouvernementaux d'aide à l'exportation, incluant Exportation et développement Canada. L'objectif à long terme devrait être de confier ces activités à des organismes du secteur privé.
- 13.4 Laisser les marchés décider avec qui les Canadiens souhaitent commercer, en tant qu'exportateurs ou comme consommateurs. Les efforts de nature idéologique visant à diversifier la structure des échanges substituent les préférences politiques et bureaucratiques au jugement du marché et appauvrissent les Canadiens plutôt que de les enrichir.

- 13.5 Le gouvernement devrait continuer à soutenir les exportateurs canadiens en essayant d'améliorer l'accessibilité aux marchés étrangers, en réglant d'autres problèmes particuliers dans la mesure du possible et en faisant valoir pleinement les droits du Canada en vertu d'accords de libre-échange. Parallèlement, le Canada devrait respecter ses propres engagements et s'assurer que son marché intérieur est totalement ouvert à la concurrence étrangère.
- 13.6 On devrait tenter de conclure des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs seulement dans la mesure où ces accords ne nuisent pas à l'atteinte des objectifs commerciaux principaux du Canada.

Pour faire progresser les intérêts du Canada au sein d'une économie nord-américaine sécuritaire et intégrée :

- 14.1 Accorder des ressources prioritaires à l'échelle fédérale à la gestion de notre relation avec les États-Unis.
- 14.2 Négocier avec les États-Unis pour mettre à jour la structure de notre relation et développer une approche conjointe dans l'administration de notre espace commun en matière d'économie et de sécurité, travaillant ensemble afin de mettre en place une frontière commune plus ouverte et plus sécuritaire pour le déplacement des personnes et des marchandises.
- 14.3 Afin que la relation Canada–États-Unis soit la plus mutuellement avantageuse possible, le gouvernement fédéral devrait reconsidérer sa décision de ne pas participer au programme de bouclier antimissile et de ne pas élargir le mandat du NORAD.
- 14.4 Afin de faciliter une plus grande intégration des deux économies, négocier avec les États-Unis une union douanière incluant un tarif extérieur commun, une approche conjointe du traitement réservé aux biens provenant de pays tiers, un marché de l'énergie complètement intégré, une approche commune des compensations commerciales et un régime uniforme de passation des marchés publics.
- 14.5 Pour obtenir le maximum d'avantages de l'intégration économique, travailler avec les États-Unis pour promouvoir l'uniformité réglementaire.
- 14.6 Conclure avec les États-Unis un accord complet englobant tout ce que nous venons de mentionner et institutionnaliser des mesures visant à obtenir le plus d'avantages possible pour nos deux pays d'une plus grande intégration en matière d'économie et de sécurité.

Pour s'assurer que l'aide du Canada aux pays moins fortunés soit efficace et reflète nos valeurs nationales :

- 15.1 Adopter l'approche des « outils de création de richesse » comme composante centrale de l'aide au développement, pour donner aux personnes pauvres les ressources leur permettant de sortir de la pauvreté. Cette approche consiste à mettre l'accent sur l'amélioration de ces aspects :

- ✦ les droits de propriété;
 - ✦ l'accès au capital;
 - ✦ le développement du capital humain;
 - ✦ l'accès à la technologie; et
 - ✦ l'accès aux marchés commerciaux.
- 15.2** Mettre en place des partenariats public-privé dans les cas où ils sont appropriés pour entreprendre des projets qui seraient autrement impossibles à réaliser dans des pays en voie de développement, afin d'avantager tant les gouvernements locaux que les donateurs, le secteur privé et les citoyens de l'endroit. Les PPP conviennent particulièrement pour le développement d'infrastructures et de vaccins.
- 15.3** Renforcer les organisations non gouvernementales actives au Canada en encourageant la consolidation, les économies d'échelle et la spécialisation dans ce secteur.
- 15.4** Transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) :
- ✦ en exigeant une plus grande obligation de rendre compte autant envers le gouvernement qu'envers le public canadien;
 - ✦ en améliorant son efficacité;
 - ✦ en remplaçant l'approche « fabriquée à Ottawa » envers l'aide internationale par une approche « sur le terrain »;
 - ✦ en adoptant une règle « 90-10 » qui octroierait 90 % de l'aide au développement aux pays à faible revenu;
 - ✦ en se procurant des analyses déjà effectuées plutôt qu'en répliquant des expertises déjà existantes;
 - ✦ en créant un marché pour les projets d'aide au développement; et
 - ✦ en exigeant des résultats, du leadership et une bonne gestion de l'ACDI.
- 15.5** Réformer l'aide alimentaire :
- ✦ en abolissant toute exigence que l'aide alimentaire provienne de sources canadiennes;
 - ✦ en mettant l'accent sur le développement rural; et
 - ✦ en soutenant des approches fondées sur l'économie de marché dans la gestion des risques environnementaux telles que l'assurance en cas de sécheresse.
- 15.6** Améliorer l'aide subséquente à des conflits :
- ✦ en reconnaissant le nouveau modèle consistant à fournir simultanément de l'aide financière et des services de maintien de la paix dans les situations de conflit ou suite à celles-ci;
 - ✦ en augmentant le niveau d'aide accordée aux pays où la situation est propice à l'éclatement de conflits et l'aide subséquente à des situations de conflit;
 - ✦ en exigeant une obligation de rendre compte des dépenses d'aide subséquente à des conflits et en donnant la responsabilité de la distribution de l'aide à l'armée si nécessaire;

- ✦ en recentrant l'aide internationale du Canada et ses priorités de maintien de la paix en Afrique;
 - ✦ en utilisant les ressources financières de l'aide internationale et l'expertise canadienne pour faciliter l'établissement par la base d'institutions et d'initiatives de gouvernance dans les pays sortant d'une situation de conflit; et
 - ✦ en essayant d'accorder l'aide internationale subséquente à un conflit au moment le plus opportun.
- 15.7 Adopter un budget d'aide internationale raisonné et fondé sur des données plutôt que les cibles financières actuelles (0,7 % du PIB d'ici 2015) déterminées au hasard et de manière arbitraire.

**UNE VISION D'AVENIR POUR UN
CANADA FORT ET PROSPÈRE**

REmplir la promesse du Canada

UNE VISION FONDATRICE

Lorsque le Canada a été conçu, ses fondateurs avaient une vision. Ils entrevoyaient un pays fort, prospère et indépendant sur la moitié nordique de l'Amérique du Nord et ont posé des gestes pour faire de cette vision une réalité. Ils ont adopté la Constitution d'un État démocratique fédéral, pour protéger les libertés individuelles; ils ont créé une union économique et un marché national; ils ont construit un chemin de fer transcontinental, permettant l'accès à de nouveaux territoires vastes; ils ont renforcé la primauté du droit; et ils ont développé des politiques commerciales et étrangères indépendantes afin de faire progresser les intérêts du Canada.

Les générations qui ont suivi ont bâti sur ces fondations. Au vingtième siècle, les Canadiens ont participé aux deux guerres mondiales pour défendre la liberté et la démocratie à l'étranger. Nous avons accueilli des immigrants venus des quatre coins du globe pour renforcer notre économie tout en accentuant notre diversité culturelle. Nous avons survécu à la Grande Dépression et établi les fondations d'un filet social complet pour nos citoyens. Nous avons contribué à la création de l'Organisation des Nations Unies et inventé le maintien de la paix à l'échelle internationale. Nous avons conclu l'accord de libre-échange bilatéral le plus avancé au monde avec nos plus proches voisins, les États-Unis. Le Canada fut l'une des voix les plus respectées et influentes au monde, et nous ne nous contentions pas de parler, faisant des engagements réels en termes d'argent, de personnel et de détermination nationale.

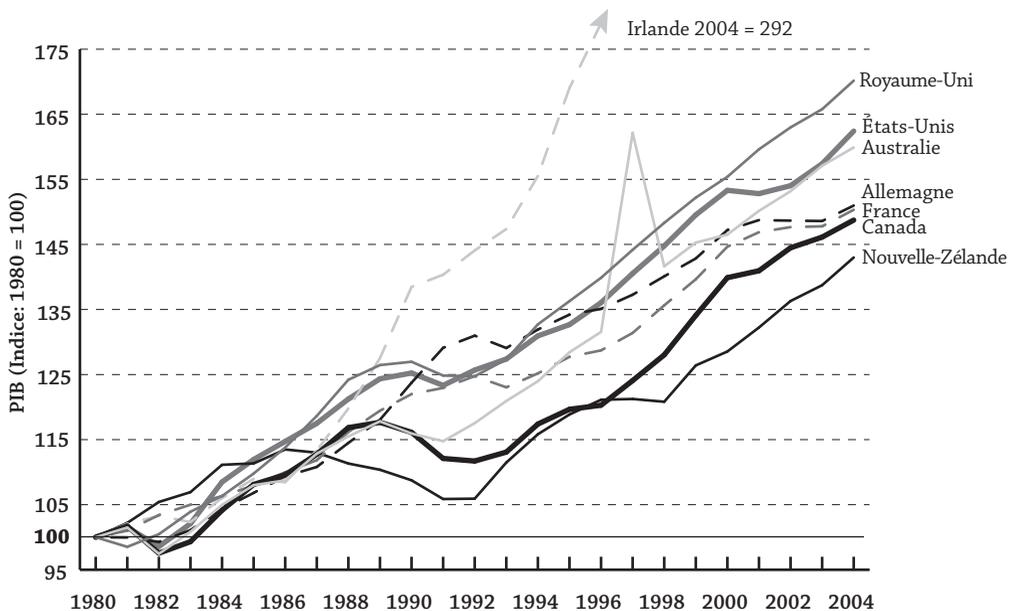
Sans aucun doute, nous avons accompli de grandes choses ensemble – par le passé. Où sommes-nous rendus aujourd'hui? Que nous réserve l'avenir? Où est cette solide et claire vision pour un avenir qui unira et qui guidera le Canada au vingt et unième siècle? Quels choix et quelles politiques publiques feront de cet avenir une réalité?

À LA DÉRIVE

Lors des deux dernières décennies, le Canada a perdu de l'élan en même temps qu'une direction claire. Notre niveau de vie, comparativement à nos semblables et aux autres pays développés, s'est détérioré. Nous sommes manifestement à la traîne des États-Unis. En fait, le Canada a à peine suivi le rythme des plus importants pays européens, qui eux-mêmes ont obtenu des résultats économiques décevants dans les dernières années (voir la Figure 0.1 pour une comparaison des principaux pays). Trop de Canadiens paient des impôts de plus en plus élevés et reçoivent de moins en moins du gouvernement. Par exemple, pour les soins de santé : en théorie, nous avons un accès universel à des services de santé de bonne qualité, mais trop de nos concitoyens se voient forcés d'attendre des mois et même des années pour des services qui sont loin d'être les meilleurs au monde (Esmail et Walker, 2006). En ce qui concerne la productivité de notre économie, sur laquelle dépendent nos emplois et notre compétitivité à l'échelle internationale, nous avons laissé un fossé grandissant se former entre nous et notre plus grand partenaire commercial. En effet, la productivité du Canada au cours des vingt dernières années a été l'une des pires des pays développés (voir la Figure 0.2 pour une comparaison des principaux pays).

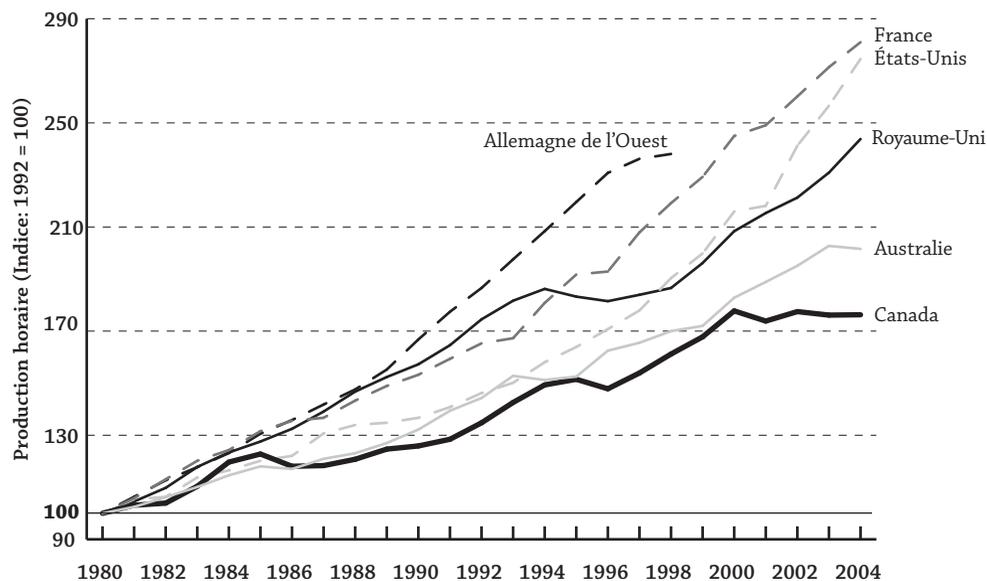
Notre politique étrangère a de plus en plus échoué à servir les intérêts et les valeurs du Canada. Ce dernier est devenu davantage reconnu pour ses remontrances sur la scène mondiale que pour sa volonté de soutenir ses sermons avec

Figure 0.1: PIB de certains pays, en unités constantes de la monnaie locale



Source: Banque mondiale, 2006.

Figure 0.2: Production manufacturière horaire



Source: US Bureau of Labor Statistics, 2007.

autre chose que des gestes symboliques. Quoique le nouveau gouvernement ait posé des gestes pour corriger les erreurs du passé, l'armée canadienne, autrefois source de fierté nationale, a été privée de financement, d'équipement et de personnel pendant plusieurs années. Bien que nous préservions les formalités et les processus de la démocratie au Canada, son esprit et sa pratique sont en déclin. De plus en plus de Canadiens, particulièrement les jeunes, méprisent le Parlement, les dirigeants politiques et les candidats à une fonction publique. Seulement 64,7 % des électeurs admissibles ont voté lors de la dernière élection fédérale.

Ce n'est pas ce que les fondateurs du Canada avaient envisagé. Ce n'est pas de quoi devrait se contenter la génération actuelle. Un pays doté de plus de ressources et de possibilités par habitant que tout autre au monde est en mesure d'obtenir beaucoup plus – sur le plan social, économique, démocratique et international.

Ce n'est pas un objectif abstrait. En termes très concrets, vous et vos enfants pourriez jouir de soins de santé, d'une éducation, d'une sécurité sociale et d'un environnement de meilleure qualité que ce que vous avez maintenant. Vous pourriez gagner un revenu plus élevé grâce à un meilleur emploi que ce que peut offrir l'économie canadienne actuelle, et d'en garder davantage que ce que permet le présent système fiscal. Votre opinion et votre vote pourraient faire une véritable différence dans les affaires publiques, et la grande majorité de nos concitoyens de toutes les régions pourraient se sentir vraiment acceptés et chez eux dans leur propre pays. Le Canada pourrait regagner le respect du

monde et même surpasser le niveau d'estime atteint à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Bref, il est possible de retrouver la fierté justifiée que tous les Canadiens souhaitent ressentir envers leur pays.

JUSQU'AU SOMMET

Les premiers peuples du Canada avaient l'habitude de visiter les endroits élevés et sacrés de leurs territoires pour rêver et avoir des visions de l'avenir. De la même façon, nous vous invitons à vous imaginer en train d'escalader les endroits élevés et inspirants de notre pays et à regarder à l'horizon pour voir ce que l'avenir pourrait réserver au Canada, à vous et à votre famille. Nous vous invitons également à déterminer les obstacles qui nous empêchent de réaliser cet avenir de même que les politiques qui pourraient les détruire. Nous espérons que les pages suivantes vous offriront un guide utile pour ce voyage.

Notre vision du Canada comprend quatre objectifs – ambitieux, mais réalistes :

- ✦ obtenir la meilleure qualité de vie au monde pour les Canadiens;
- ✦ améliorer les résultats du Canada sur le plan économique afin d'atteindre et de maintenir cette qualité de vie;
- ✦ faire du Canada la fédération démocratique la mieux gouvernée au monde;
- ✦ faire du Canada un modèle à l'échelle internationale en matière de leadership et de vie civique.

LA QUALITÉ DE VIE

La qualité de vie signifie différentes choses pour différentes personnes. Nous suggérons qu'elle puisse être mesurée en fonction :

- ✦ de services comme les soins de santé, l'éducation, la garde d'enfants, la sécurité publique, les transports, les communications et le confort à la retraite;
- ✦ de l'environnement naturel – la qualité de l'air que nous respirons, de l'eau que nous buvons, de la nourriture que nous mangeons, et nos relations avec nos terres, nos forêts et les animaux avec qui nous partageons cette planète;
- ✦ de nos relations avec les autres – sur le plan spirituel, culturel, familial et communautaire, y compris nos relations avec les moins fortunés que nous;

- ✦ de possibilités et de satisfaction économiques – davantage d’emplois, d’occasions d’investissement et des emplois de meilleure qualité, des revenus plus élevés et plus d’argent dans nos poches, une meilleure qualité et un plus grand choix de biens et services, et en obtenir plus pour ce que nous dépensons personnellement et collectivement (par les impôts);
- ✦ d’opinions qui comptent pour notre gouvernement et d’une influence sur les politiques qui nous concernent, sans égard à la province dans laquelle nous vivons.

L’INSPIRATION IRLANDAISE

Pour nous motiver, jetons un coup d’œil au pays qui a vécu l’expérience la plus radicale de croissance accélérée du monde occidental : l’Irlande (figure 0.1). Il y a moins de vingt ans, l’Irlande était un pays au lourd fardeau fiscal, encore plus que le Canada. Son taux de chômage ressemblait à celui de Terre-Neuve, c’est-à-dire près de 20 %. Les travailleurs irlandais les plus qualifiés et les plus brillants fuyaient vers d’autres contrées. L’Irlande était un pays désespérément pauvre. Par habitant, le Canada était deux fois et demie plus riche. Maintenant, préparez-vous à un choc : aujourd’hui, le travailleur irlandais moyen produit 20 % plus de richesse qu’un travailleur canadien.

Manus O’Riordan, directeur de la recherche pour la plus grande association syndicale irlandaise, le Services Industrial Professional Union, a déjà dit : « Il existe des quartiers entiers de cette ville [Dublin] qui n’ont aucune culture liée à l’emploi. Les impôts découragent le travail. Nous avons besoin d’incitations au travail » (McMahon, 2000a: 82). Les réductions d’impôts en Irlande ont fourni ces incitations, et aujourd’hui le pays est plus préoccupé par les pénuries d’emplois que par le manque de travail (Chambers of Commerce of Ireland, 2003). Tout comme les Canadiens ont pu être attristés par les masses de chômeurs irlandais il n’y a que vingt ans, les Irlandais seraient scandalisés des taux de chômage inutilement élevés que les Canadiens tolèrent aujourd’hui.

Notre vision d’avenir pour le Canada aspire à la même augmentation spectaculaire du bien-être économique de notre pays. Cela a été possible en Irlande grâce au changement de cap en matière économique le plus radical qu’une économie développée ait opéré en temps de paix. Les dépenses gouvernementales ont été réduites bien davantage qu’elles ne l’ont été par Margaret Thatcher ou Ronald Reagan. Qu’en fut le résultat? Une croissance économique incroyable et une augmentation spectaculaire du niveau de vie irlandais.

Les mesures visant à augmenter les dépenses et les recettes du gouvernement, et donc la taille de l’État, à des niveaux qui optimisent la qualité des services publics et la croissance économique, ne sont ni de « gauche » ni de « droite ». Elles sont simplement de bonnes politiques économiques. Les Canadiens devraient ignorer les étiquettes idéologiques et se résoudre à adopter et à soutenir des politiques économiques judicieuses – celles qui créent des emplois et de la richesse pour les Canadiens moyens. Il existe une abondance de preuves partout dans le monde industrialisé que le chemin vers la croissance, l’emploi et la réduction de la pauvreté se trouve du côté de la liberté économique et de la réduction de la taille de l’État là où il est devenu excessif et contre-productif. Nous détaillerons notre analyse de ces données et nos recommandations dans les chapitres 5 et 6 de ce document.

C'est précisément parce que la qualité de vie signifie différentes choses pour des personnes différentes qu'il est essentiel de favoriser la liberté de choix des Canadiens, de garantir les moyens d'exercer cette liberté et d'accepter les responsabilités qui accompagnent cet exercice, afin d'obtenir la plus haute qualité de vie au monde.

La question des soins de santé est un bon exemple de défi ayant trait à la qualité de vie où les solutions fondées sur le marché ont été obstinément négligées. Dans les deux premiers volumes de la série *Un Canada fort et prospère*, nous avons présenté des solutions pour que les Canadiens jouissent des meilleurs soins de santé au monde. Nous avons recommandé la combinaison d'une couverture universelle sans égard à la capacité de payer (le meilleur aspect de notre système actuel) et d'un mélange de fournisseurs publics et privés d'assurance, de financement et de prestation des soins de santé – l'aspect caractéristique de tous les systèmes de santé européens dont les résultats surpassent les nôtres. Quoi qu'il en soit, malgré une attente de plus en plus longue pour obtenir des soins et des coûts qui accaparent une portion grandissante et insoutenable des budgets provinciaux, la réforme des politiques canadiennes en santé avance à un rythme incroyablement lent. Une inaction aussi prolongée est injustifiable. Nous faisons de nouveau appel à Ottawa et aux provinces pour qu'ils agissent de façon urgente.

Dans une nouvelle monographie de ce volume, nous examinons aussi la bombe à retardement démographique à laquelle le Canada fait face et ses conséquences potentielles sur notre future qualité de vie. À mesure que la population vieillit, la demande à laquelle doivent répondre les systèmes de santé et de pensions deviendra financièrement insupportable. Des centaines de milliers de personnes âgées ressentiront des craintes, de l'incertitude et un déclin de leur qualité de vie. Cette perspective est inévitable sans une approche fondamentalement différente pour procurer aux Canadiens un revenu et des soins suffisants durant leurs années de retraite. Les principes de la responsabilité personnelle, du rééquilibrage fédéral et de la subsidiarité, de même que le dynamisme de l'entrepreneuriat social, également étudié dans cette monographie, offrent une alternative plus efficace et rentable au système actuel financé de façon générale par les contribuables.

UNE ÉCONOMIE PRODUCTIVE

Améliorer nos résultats sur le plan économique n'est pas une fin en soi, mais simplement un moyen. Il est essentiel pour donner aux Canadiens les ressources financières dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs personnels dans la vie de façon autonome. C'est la chose la plus importante que nous pouvons faire pour garantir les biens et les services qui offriront aux Canadiens

la meilleure qualité de vie au monde. En effet, sans de meilleurs résultats économiques, le filet social actuel du Canada ne pourra pas être maintenu, et encore moins étendu.

Dans le Volume IV de cette série, *Une économie plus dynamique pour un Canada fort et prospère*, nous nous sommes demandé quel pourcentage du produit intérieur brut (PIB) canadien devrait être laissé aux consommateurs pour qu'ils le dépensent et aux entreprises pour qu'elles l'investissent, afin de maximiser notre capacité de générer des emplois et des revenus élevés. Après avoir examiné les études à ce sujet, nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes.

- ✦ Un équilibre optimal entre les secteurs public et privé de l'économie implique que le premier (dépenses totales de tous les ordres de gouvernement) ne consomme pas plus de 33 % du PIB.
- ✦ Puisque les gouvernements accaparent environ 39 % du PIB, des limites aux dépenses et des réductions d'impôts devraient être adoptées afin de transférer 390 milliards \$ du contrôle de l'État aux poches des citoyens d'ici cinq ans.
- ✦ Afin de mettre en oeuvre les résultats économiques améliorés découlant de ce rééquilibrage des ressources, les gouvernements au Canada n'ont même pas besoin de réduire leurs dépenses en termes absolus, ils doivent seulement limiter l'augmentation de leurs dépenses à 0,9 % annuellement pour les 60 prochains mois.

Cependant, aucun gouvernement de taille importante au Canada n'est même venu près de limiter l'augmentation de ses dépenses à moins de 0,9 % par année. L'augmentation moyenne lors de la dernière année budgétaire parmi les provinces a été de 5,1 %, alors qu'elle fut de 5,2 % au niveau fédéral. Chacune d'entre elles a ses excuses. L'Alberta, en forte croissance économique, insiste qu'elle doit « dépenser davantage, pas moins, pour faire face à la croissance ». Les provinces moins prospères se justifient en prétendant qu'elles doivent « dépenser davantage, pas moins, pour engendrer la croissance ». Les grandes villes disent qu'elles doivent « dépenser davantage, pas moins, pour servir une population plus grande ». Les municipalités rurales disent qu'elles doivent « dépenser davantage, pas moins, afin de contrer le déclin de la population ». En ce qui concerne le gouvernement fédéral, l'argument est qu'il doit « dépenser davantage, pas moins, pour corriger le déséquilibre fiscal avec les provinces et respecter nos obligations internationales de plus en plus nombreuses ».

Dans chaque cas, les conséquences furent les mêmes : une augmentation spectaculaire des dépenses publiques et du fardeau fiscal, plutôt que leur

réduction nécessaire, laissant moins de richesse dans les poches des Canadiens pour qu'ils puissent financer leurs aspirations personnelles, familiales et entrepreneuriales. Encore une fois, nous encourageons fortement les gouvernements à restreindre leurs dépenses de manière suffisante pour hausser la productivité canadienne, renforcer les entreprises canadiennes et offrir aux générations à venir le meilleur niveau de vie au monde.

Évidemment, « améliorer nos résultats sur le plan économique » doit signifier davantage que simplement augmenter la production canadienne de biens et services par habitant. Si la qualité de notre environnement est une dimension fondamentale de la qualité de vie, comme nous le croyons, alors les résultats économiques doivent être obtenus d'une manière compatible avec la préservation de l'environnement, et non au détriment de la nature ou des prochaines générations. Cela ne minimise pas l'importance d'améliorer notre productivité économique nationale, mais cela exige de façon encore plus marquée que nous choissions les bonnes politiques pour accomplir ce but.

Dans ce volume, nous examinons des solutions pour améliorer l'environnement dans le cadre d'une nouvelle monographie. Les politiques environnementales ont trop souvent mis l'accent sur une réglementation gouvernementale plus sévère de l'activité industrielle. Sans nier l'utilité de certains règlements raisonnés, un instrument encore plus puissant est disponible : le marché lui-même. Bien sûr, c'est souvent le marché qui cause des problèmes environnementaux comme dérivés de la production de biens et services. À sa plus simple expression, toutefois, le marché est simplement un forum où les signaux des prix fournissent des incitations à la production de ce que les consommateurs désirent.

En principe, cette dynamique peut être tout aussi efficace, afin de répondre à la demande publique d'air et d'eau purs, de forêts en santé et de protection de la faune, qu'elle l'a été pour procurer de la nourriture, des logements, de l'énergie et un éventail d'autres biens et services. Les implications semblent claires : il ne peut exister de solution durable à la dégradation de l'environnement qui néglige les principes du marché. Les lois de l'offre et de la demande, le principe des droits de propriété, la prise en compte totale des coûts lors de la fixation des prix, les instruments commerciaux, les incitations (et contre-incitations) financières et l'investissement privé doivent tous être mis au service de la conservation de l'environnement.

La liberté économique et la responsabilité personnelle, exercées par l'entremise de politiques fondées sur le marché, offrent des solutions de rechange efficaces ou constituent un complément aux stratégies traditionnelles de type « commander et contrôler » afin de relever ces défis urgents. Pourtant, les études approfondies à cette fin sont très limitées et sous-financées au Canada. Nous faisons donc appel aux acteurs du marché, aux décideurs et aux citoyens pour qu'ils donnent à cette approche l'attention qu'elle mérite.

UN FÉDÉRALISME DÉMOCRATIQUE À L'ÉCOUTE DES CITOYENS

Nous souhaitons faire du Canada le pays le mieux gouverné au monde, solidifiant notre engagement envers la démocratie sous sa forme fédérale. Pourtant, dans la sphère politique, les Canadiens deviennent insouciants, indifférents et même hostiles aux processus et aux institutions démocratiques lorsque :

- ✦ les électeurs ont peu confiance en l'équité ou l'efficacité du mode de scrutin;
- ✦ les élus sont bâillonnés par leur parti ou par la branche exécutive de l'État et ne peuvent représenter adéquatement l'opinion de leurs électeurs;
- ✦ les législateurs manquent de courage et abandonnent leur responsabilité de traiter de questions controversées au profit des juges, qui n'ont pas à rendre de comptes directement à la population et qui cherchent ardemment à créer les lois en plus de les interpréter;
- ✦ les intérêts régionaux et provinciaux ne sont pas suffisamment représentés et équilibrés au sein du système fédéral;
- ✦ les électeurs sont incapables d'influencer directement les décisions du gouvernement qui les concernent ou de punir les élus qui perdent leur confiance entre les élections;
- ✦ la responsabilité de services importants est tellement divisée parmi différents ministères et ordres de gouvernement qu'il devient impossible pour la population de tenir quiconque responsable de la qualité et du coût des services reçus;
- ✦ les gouvernements ou les fonctionnaires ne peuvent être tenus responsables de leurs décisions et de leurs gestes.

Une nouvelle stratégie est nécessaire pour que le Canada améliore fondamentalement la qualité et le fonctionnement de notre démocratie. Cet objectif exige que nous répandions une nouvelle passion pour la démocratie parmi les citoyens, afin de hausser le niveau et la qualité de leur participation. Cela nécessitera de réformer nos processus et nos institutions démocratiques, de même que les normes éthiques de ceux qui travaillent au sein du gouvernement, afin de rétablir l'obligation de rendre compte aux électeurs pour qui ils travaillent. Cela signifiera aussi d'ajuster l'équilibre entre les forces contemporaines essentielles dans notre système démocratique, équilibre qui est crucial afin de réaliser notre plein potentiel comme individus et comme société. Nous

faisons ici référence aux rôles respectifs des secteurs public et privé, des différents ordres de gouvernement et des exigences en conflit de la mondialisation et des préoccupations locales.

Pourtant, nous ne pouvons nous satisfaire de notre démocratie tant que tous nos concitoyens n'y participent pas. Malheureusement, trop de nos concitoyens autochtones ne peuvent encore jouir de la qualité de vie à laquelle tous les Canadiens devraient avoir droit. Dans une nouvelle monographie de ce volume, nous nous demandons comment la gouvernance autochtone peut être améliorée. Mais nous débordons de ce sujet, puisque nos concitoyens doivent également profiter de nouvelles occasions économiques pour devenir partie intégrante de notre système démocratique.

Dans le Volume V de la série *Un Canada fort et prospère*, nous avons proposé une restructuration complète de l'approche canadienne traditionnelle (et manifestement inefficace) envers l'aide aux pays plus pauvres dans le monde, des idées qui sont aussi pertinentes pour le Canada. Nous avons recommandé une solution de rechange fondée sur une adoption plus grande des « outils de création de richesse », pour que les personnes en situation de pauvreté puissent recevoir, plutôt qu'une aide temporaire, les moyens de se garantir une prospérité et une autonomie durables. Toutefois, comme la plupart des Canadiens, nous sommes vivement conscients – et profondément embarrassés par – l'échec persistant de ce pays à améliorer le sort de nos propres Premières Nations. Des provinces entières ont aussi été incapables de prendre pleinement part au développement économique général du pays. Les mêmes outils de création de richesse, de concert avec les principes de la responsabilité démocratique, montrent la voie vers des progrès dans la réduction des disparités économiques et de la stagnation de la gouvernance autochtone.

UN EXEMPLE POUR LE MONDE

Le Canada a beaucoup à offrir au monde. Pour réaliser notre potentiel sur la scène internationale, toutefois, nous devons réorienter notre politique étrangère afin qu'elle fasse progresser efficacement les intérêts du Canada. Cette recommandation n'est pas purement égoïste. Nos intérêts nationaux comprennent le renforcement des valeurs démocratiques et humanitaires partout dans le monde et la défense de ces valeurs là où elles sont menacées ou brimées. Deux des gestes les plus efficaces que nous pouvons poser à cette fin sont de retrouver notre influence auprès des États-Unis, qui a été dilapidée, et de reconstruire nos forces armées, autrefois source de fierté. Il existe actuellement des progrès prometteurs dans ces deux domaines.

De même, le retrait des barrières que nous avons érigées pour faire obstacle au commerce international doit se faire le plus rapidement possible. Cela n'ouvrira

pas simplement de nouveaux marchés pour nos biens et services, mais donnera aussi de nouvelles possibilités aux gens des autres pays de commercer avec le Canada. En tant qu'un des outils de création de richesse les plus puissants, une telle multiplication des occasions commerciales en ferait bien davantage pour combattre la pauvreté et améliorer la vie des gens que n'importe quel montant d'aide internationale qui renforce trop souvent la tyrannie de régimes corrompus (Gwartney, Skipton, and Lawson, 2001; Devarajan et al., 2001; Easterly, 2003).

DES IDÉES ET DES VALEURS QUI FONCTIONNENT

Nous croyons que la clé pour atteindre tous ces objectifs est de favoriser le sens de la liberté et de la responsabilité personnelles des Canadiens; de mettre en oeuvre une relation plus productive entre les secteurs public et privé de la société; et de rétablir un équilibre des ressources et des responsabilités parmi les différents ordres de gouvernement. En s'attaquant aux causes profondes de la dérive récente de notre pays, ces initiatives stratégiques permettront non seulement d'obtenir de nouvelles occasions et un niveau de vie élevé, une sécurité personnelle et un gouvernement à l'écoute des citoyens; mais elles permettront aussi au Canada de retrouver une place influente à la table des nations puisqu'il donnera un brillant exemple. Les préalables clés à la réalisation de notre vision d'avenir pour le Canada sont :

- ✦ une amélioration spectaculaire de la liberté de choix dans toutes les dimensions de la vie canadienne – sur le plan économique, scientifique, social, culturel, religieux, politique – et dans le monde en général;
- ✦ une plus grande acceptation par les Canadiens, et un plus grand respect, des responsabilités et des obligations découlant de toute jouissance ou tout exercice de la liberté;
- ✦ un renforcement des libertés et des responsabilités démocratiques, particulièrement en décentralisant les pouvoirs vers l'ordre de gouvernement le plus près du peuple (le principe de « subsidiarité »), en réduisant la taille ingérable de l'État et en rétablissant le rôle du Parlement comme un forum efficace pour la population canadienne.

LA LIBERTÉ ET LA RESPONSABILITÉ

La liberté est d'une importance fondamentale. Nous avons tous le droit inhérent de déterminer notre propre avenir, de prendre des décisions à propos de nos vies comme nous l'entendons, de lire et de regarder ce que nous souhaitons,

de s'associer (ou de ne pas s'associer) avec qui nous voulons et de participer librement au processus décisionnel de notre gouvernement. Nous avons une obligation égale d'assumer la responsabilité de ces choix.

La liberté est l'un des côtés de la médaille. L'autre est la responsabilité. Si nous souhaitons jouir des fruits de la liberté, nous devons aussi assumer des responsabilités, pas seulement pour les conséquences de nos propres actions, mais aussi pour contribuer à préserver les libertés dont nous jouissons. Bien que notre *Charte canadienne des droits et libertés* ait protégé constitutionnellement le côté « liberté » de la médaille, le côté « responsabilité » a malheureusement été négligé. La crainte que les individus ou les compagnies abuseraient de la liberté a souvent déclenché des appels à l'intervention du gouvernement, étendant le contrôle déjà vaste de l'État sur la société. Cela a invariablement pour effet de retirer plus de libertés que de les protéger. Les Canadiens sont privés de leurs responsabilités démocratiques lorsque :

- ✦ les gouvernements sont trop pressés d'assumer les responsabilités des citoyens à leur place;
- ✦ la participation démocratique des citoyens se limite à un vote tous les quatre ou cinq ans;
- ✦ les politiques sont conçues et appliquées par des fonctionnaires qui n'en constatent les effets que de loin.

La solution de rechange est que ceux qui souhaitent jouir d'une plus grande liberté acceptent aussi une plus grande responsabilité. Développer la liberté d'entreprise, de commerce et de recherche scientifique implique que nous devons assumer une plus grande responsabilité pour leurs conséquences sociales et environnementales. Des choix de style de vie plus variés exigent d'assumer une plus grande responsabilité pour les conséquences personnelles et sociales de ces choix. Assumer une plus grande liberté religieuse personnelle entraîne la responsabilité de respecter la liberté de conscience et les valeurs des autres. Une plus grande liberté politique vient de pair avec des responsabilités plus grandes en tant que citoyen.

Pour terminer, il est important de reconnaître que la liberté et la responsabilité n'ont pas qu'une valeur intrinsèque. Les sociétés libres, gouvernées démocratiquement et caractérisées par la responsabilité personnelle, ont engendré la plus grande prospérité, les personnes les plus en santé, l'espérance de vie la plus longue et les niveaux d'éducation les plus élevés que le monde ait jamais connus. Cette expérience démontre hors de tout doute que les individus et les familles qui jouissent de libertés et assument des responsabilités peuvent

s'occuper d'eux-mêmes bien mieux que ne le peut l'État. Les individus agissant dans le cadre de marchés libres produisent une prospérité supérieure et une pauvreté moindre à ce que l'intervention du gouvernement peut amener, et ce de manière tellement constante qu'il est difficile de comprendre pourquoi des arguments contraires sont encore invoqués.

LE JUSTE ÉQUILIBRE

Quelles politiques publiques, particulièrement à l'échelle nationale, sont nécessaires pour que la liberté de choix et les responsabilités corollaires des Canadiens se développent de façon spectaculaire? Quelles politiques amélioreront notre qualité de vie, nos résultats sur le plan économique, notre gouvernance démocratique et notre leadership à l'échelle mondiale? Les réponses à ces questions, nous croyons, se trouvent dans les pages suivantes. Elles ont en commun le fait d'impliquer des mesures donnant à un nombre bien plus grand de Canadiens la liberté de poursuivre leurs propres intérêts et d'assumer la responsabilité de leurs choix; de décentraliser la conception des politiques publiques et la prestation des services au niveau de gouvernement le plus près des citoyens concernés; de rétablir un équilibre plus productif entre le gouvernement et le secteur privé; et de distribuer les outils de création de richesse davantage tant ici qu'à l'étranger.

Dans la première section, « Au service des Canadiens : la qualité de vie », nous traitons de l'application de ces principes et de solutions fondées sur le marché à la prestation des services que plusieurs Canadiens considèrent avec raison comme importants pour leur qualité de vie : la santé, l'aide sociale, l'éducation et la garde d'enfants. Dans la deuxième section, « Une économie plus dynamique : favoriser la prospérité », nous examinons les étapes nécessaires afin de s'assurer que l'économie canadienne soit suffisamment productive pour garantir que les Canadiens – en tant qu'individus et que société – puissent se permettre les biens et les services qui représentent la plus grande qualité de vie possible. Dans la troisième section, « Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée : une démocratie à l'écoute des citoyens », nous nous demandons quelles réformes des processus, des institutions et des pratiques sont requises afin de réaliser la vision des fondateurs du Canada au XXI^e siècle, d'encourager la participation des Canadiens à la démocratie et de faire de notre gouvernement le plus à l'écoute des citoyens au monde. Dans la quatrième section, « Un modèle pour le monde : du leadership à l'échelle internationale », nous identifions les priorités que le Canada doit se fixer à l'étranger pour faire progresser nos intérêts nationaux, pour procurer une aide efficace aux moins fortunés de ce monde et pour rétablir notre réputation internationale en agissant et en montrant l'exemple.

Tout au long de ce document, une série de monographies identifiera d'autres domaines de politiques publiques qui présentent un défi et où les clés pour maximiser la liberté individuelle, la « subsidiarité » de l'autorité gouvernementale et un fédéralisme renouvelé offrent des occasions inexploitées. Dans la première section, ces monographies examinent comment les organismes du secteur privé pourraient jouer un plus grand rôle dans la prestation des services sociaux et comment nous pourrions répondre aux besoins financiers et médicaux de la population canadienne, en vieillissement rapide. Dans la deuxième section, nous suggérons des façons de favoriser la productivité canadienne, qui est en stagnation constante, d'exploiter de nouvelles sources d'énergie et de mettre fin (peut-être même de renverser la tendance) à la détérioration de l'environnement, en mettant l'accent sur l'ultime liquide stratégique, l'eau. Dans la troisième section, nous traitons de manières par lesquelles un « fédéralisme rééquilibré » pourrait avantager les provinces pauvres du Canada et nous proposons qu'une approche fondée sur les outils de création de richesse dans pays en voie de développement soit appliquée plus rigoureusement aux problèmes tenaces de marginalisation économique au sein de nos communautés autochtones.

EN RÉSUMÉ

Le Canada a été conçu d'après une vision de grandeur. Nous aussi envisageons un pays où les citoyens atteignent un niveau de vie, des résultats économiques et une gouvernance démocratique qui feront du Canada un modèle pour le monde. Nous croyons que cet avenir est réalisable par l'entremise d'une plus grande liberté de choix, d'une acceptation de la responsabilité personnelle, d'une culture démocratique plus vigoureuse et de la mise en oeuvre de politiques publiques fondées sur ces principes. Nous vous invitons à partager votre propre vision, vos idées, vos préoccupations et vos réactions sur ce site Web : <<http://www.fraserinstitute.ca>>.

AU SERVICE DES CANADIENS

LA QUALITÉ DE VIE

Notre vision pour le Canada est celle d'un pays où les citoyens jouissent de la plus grande qualité de vie au monde.

La « qualité de vie » signifie différentes choses pour différentes personnes. Pour certains, cela nécessite une richesse suffisante pour se doter des biens matériels les plus récents ou les plus luxueux. Pour d'autres, cela peut vouloir dire avoir suffisamment de temps libre pour jouir d'une relation satisfaisante avec sa famille et avec ses amis. Pour d'autres encore, l'expression peut évoquer rien de plus compliqué qu'une journée sans douleur, sans crainte et sans faim. La « qualité de vie », en bref, est essentiellement un concept privé. Ce ne doit pas être le rôle du gouvernement que de le définir à la place des citoyens. D'un autre côté, là où le gouvernement peut procurer une aide efficace pour que les individus améliorent leur qualité de vie, nous croyons qu'il devrait le faire.

Certains Canadiens arrivent ainsi à la conclusion qu'un gouvernement plus présent doit nécessairement vouloir dire une meilleure qualité de vie. C'est une erreur. Un excès de gouvernement peut plutôt conduire à un « État nounou » étouffant, coûteux et envahissant qui laisse peu de place aux citoyens libres pour définir, et encore moins réaliser, leur propre conception de ce que signifie jouir d'une qualité de vie élevée.

Nos convictions nous mènent dans une autre direction. Tout comme nous croyons que chaque personne a le droit à sa propre vision de ce qu'est la meilleure « qualité de vie », nous croyons que les Canadiens feront toujours de meilleurs choix que les agences gouvernementales en ce qui concerne les décisions qui concernent eux-mêmes et leur famille. Quand le gouvernement donne un coup de main, ce devrait être d'une manière qui maximise la liberté et la responsabilité individuelles – et qui minimise l'intrusion de l'État dans la vie privée. De même, et en conformité avec notre principe de « subsidiarité », les dirigeants canadiens devraient s'assurer qu'une telle aide provienne de l'ordre de gouvernement le plus près des citoyens qu'on souhaite aider.

Ainsi, dans cette section nous défendons l'idée que les principes identifiés dans les pages introductives peuvent guider les Canadiens vers la meilleure qualité de vie au monde – quelle que soit la manière dont les individus choisissent de définir cet objectif – en favorisant la liberté de choix.

Nous mettons l'accent sur quatre domaines de la vie courante qui sont importants pour presque tous les Canadiens : garantir que la prochaine génération soit en mesure d'exceller dans une ère de concurrence mondiale remplie de défis; la disponibilité d'un coup de main lors de périodes difficiles, les soins de santé; et prendre soin de nos enfants de manière soigneuse et encourageante. Comme nous le verrons, les études empiriques appuient fortement les affirmations suivantes : lorsque les provinces sont libres d'agir dans leurs champs de compétence, et que les familles et les individus jouissent d'une grande liberté de choix et en assument la responsabilité personnelle, les résultats sont rayonnants. Les études montrent aussi que moins ces conditions sont respectées, moins les résultats sont satisfaisants. Nous estimons que la solidité de ces preuves devrait persuader chaque Canadien que le chemin menant à la meilleure qualité de vie au monde exige de maximiser la liberté individuelle et que la manière la plus facile d'atteindre cet objectif est de rééquilibrer l'activité gouvernementale de sorte qu'elle respecte l'intention des pères de la Constitution, tant pour restreindre l'intrusion de l'État dans les décisions privées que pour assurer que lorsque le gouvernement intervient, c'est au niveau d'autorité le plus près des citoyens concernés.

À cette fin, les chapitres suivants examinent en détail l'expérience canadienne et étrangère en matière d'éducation publique, d'aide sociale, d'assurance maladie et de garde d'enfants. De plus, notre première monographie traite de deux autres domaines importants pour la qualité de vie où les mêmes principes ont été largement ignorés et sont prometteurs : la prestation de services sociaux par des entreprises privées et la crise financière à prévoir pour les personnes âgées canadiennes de plus en plus nombreuses. Dans tous ces domaines, les approches fondées sur le marché présentent des avantages réels par rapport aux stratégies purement publiques. En matière d'éducation : un choix plus grand d'écoles publiques et d'écoles privées abordables, avec la motivation de répondre aux attentes de votre famille tout en donnant à vos enfants les outils dont ils ont besoin pour améliorer leur vie. En matière d'aide sociale : une occasion d'échapper du « piège de l'aide sociale » (la dépendance et la pauvreté) et de vivre une nouvelle vie fondée sur la confiance en soi, le choix et l'indépendance économique. En matière de soins de santé : des incitations significatives à prendre vous-mêmes les décisions qui concernent votre santé et votre bien-être, des soins plus rapides et plus satisfaisants et des coûts totaux moindres. En matière de garde d'enfants : un éventail de choix autres qu'une garde en établissement à horaire fixe, y compris des ressources pour aider vous-

même, un membre de votre famille ou un ami de votre choix à garder votre enfant dans les conditions dont vous décidez.

C'est loin d'être un résumé exhaustif de tous les avantages potentiels que la liberté individuelle, la responsabilité personnelle et le respect des compétences provinciales en matière de services sociaux peuvent offrir aux Canadiens. Comme l'illustrent aussi nos monographies sur le vieillissement de la population et sur les services sociaux rendus par le secteur privé, les mêmes principes peuvent être utiles pour relever une grande variété de défis ayant trait à la qualité de vie. Peu importe le domaine où les Canadiens choisissent d'appliquer ces principes, nous pensons que les recherches démontrent de façon convaincante qu'ils constituent le moyen le plus direct de nous procurer la meilleure qualité de vie au monde.

ÉDUIQUER LES FUTURES GÉNÉRATIONS

LES POLITIQUES D'ÉDUCATION AU CANADA

Notre vision du Canada en est une où tous les jeunes Canadiens profiteront des meilleures possibilités d'éducation au monde et où ils seront les grands champions des études comparatives internationales sur les connaissances, les compétences et les résultats scolaires. Déjà, nous pouvons affirmer que ce segment de notre étude se distingue des autres questions sociales par des résultats très satisfaisants. Le Canada peut être fier de ses réalisations en matière d'éducation. Par exemple, les Canadiens âgés de 15 ans sont au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en mathématiques et en résolution de problèmes (OCDE, 2005b).

Il ne faut pas se surprendre de ces résultats, puisque l'éducation est la seule des quatre questions sociales examinées ici pour laquelle le principe d'un fédéralisme équilibré est entièrement respecté. En effet, parmi les compétences que la Constitution leur accorde, l'éducation est la seule sur laquelle les provinces exercent un réel contrôle. Les résultats sont particulièrement satisfaisants dans les quatre provinces – Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba et Québec – qui mettent l'accent sur les principes qui nous guident comme la liberté de choix et la responsabilité individuelle. L'Alberta est un bel exemple pour le monde entier, puisque cette province est celle qui encourage plus que toute autre la liberté de choix et la responsabilisation en éducation.

L'OBJECTIF : FAIRE DE NOS ENFANTS DES CHEFS DE FILE À L'ÉCHELLE MONDIALE

Sans l'ombre d'un doute, dans le contexte économique du XXI^e siècle, les connaissances seront l'atout indispensable de la réussite individuelle. Les jeunes Canadiens méritent assurément la meilleure éducation au monde et les familles canadiennes méritent de profiter du soutien nécessaire pour leur fournir cette éducation d'excellente qualité.

Tous les jeunes ont droit à un environnement scolaire qui stimule leurs connaissances, leurs compétences et leur croissance personnelle et qui leur apprend à profiter pleinement de toutes les occasions qui se présenteront dans leur vie. Aucun jeune ne doit être prisonnier d'une institution d'enseignement moins performante. Tous les jeunes sont également uniques et méritent un environnement scolaire capable de répondre à leurs besoins particuliers et de mettre en valeur leurs qualités personnelles. Les familles doivent profiter du soutien requis pour avoir accès aux services d'enseignement les plus appropriés pour leurs enfants.

L'Alberta, le Québec, la Colombie-Britannique et le Manitoba sont quatre provinces où l'État offre aux parents de couvrir une partie de ce qu'il en coûterait pour éduquer leurs enfants dans le réseau des établissements publics s'ils optent pour un autre environnement scolaire, mieux adapté aux besoins de leurs enfants. Ces quatre provinces obtiennent d'excellents résultats dans les études comparatives internationales sur la réussite scolaire.

Dans les six autres provinces, l'État impose aux jeunes leur établissement d'enseignement, sauf pour les familles capables de se payer entièrement des services particuliers. Sans vouloir nuire à ces familles financièrement privilégiées, il faut bien avouer que la liberté de choix qui leur est exclusive porte préjudice aux familles moins nanties. Cette politique est condamnable dans un pays qui devrait offrir des chances égales pour tous ses citoyens. Tous les jeunes Canadiens, d'un océan à l'autre, doivent profiter de la liberté de choix qu'ont déjà les jeunes Québécois et les jeunes Albertains. Tous les jeunes Canadiens, qu'ils soient de Terre-Neuve ou de Colombie-Britannique, doivent pouvoir accéder aux meilleurs services d'éducation disponibles dans le monde entier.

LES RÉALISATIONS ACTUELLES : DES ÉTUDES INNOVATRICES

Les Canadiens accordent beaucoup d'importance à l'éducation et savent parfaitement que leurs enfants doivent profiter de services de qualité dès leur jeune âge. Les sommes investies par l'État dans les services d'éducation tiennent compte de la valeur que les Canadiens accordent aux études. En effet, le Canada se classe au-dessus de la moyenne, 7^e sur 21 pays membres de l'OCDE, pour les dépenses par élève consacrées à l'enseignement primaire et secondaire (OCDE, 2001). Cependant, les dépenses ne sont pas garantes de la qualité de l'enseignement. Au Canada, l'Alberta est la province qui se démarque comme chef de file mondial par ses résultats scolaires. Cette distinction n'est pas attribuable à des dépenses supérieures, mais bien à la liberté de choix que la province accorde aux familles pour les services d'éducation. D'autres provinces

ne sont pas loin derrière l'Alberta : la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec obtiennent également d'excellents résultats, comme en font foi les évaluations objectives et les résultats des examens de fin d'études (Bishop, 1999). Les jeunes de ces quatre provinces se sont distingués par leurs résultats dans les épreuves nationales et internationales. Si nous voulons assurer le meilleur avenir à nos enfants, nous devons dès maintenant tirer des leçons de ces excellents résultats.

LE RESPECT DE L'AUTONOMIE PROVINCIALE

Conformément à notre Constitution, les provinces du Canada ont une compétence exclusive à l'égard des politiques et du financement de l'éducation. Contrairement à presque tous les autres domaines de compétence provinciale, le gouvernement fédéral n'a pas cherché à se superposer aux provinces en éducation, ce qui ne manque pas de surprendre. Les gouvernements provinciaux peuvent librement élaborer les programmes qui conviennent le mieux à leurs besoins.

Le Canada est un des rares pays à accorder autant de compétence en éducation à ses composantes politiques et à leur laisser libre cours dans la diversité. Notre gouvernement fédéral ne fournit aucun financement, n'impose aucun programme d'études et ne cherche aucunement à réglementer l'enseignement primaire et secondaire (de la maternelle à la 12e année)¹. Les initiatives fédérales s'expriment uniquement dans des activités d'essai et de coordination de programmes, élaborées exclusivement par les provinces par le biais du Conseil des ministres de l'Éducation, Canada (CMEC, 2005).

L'autonomie exceptionnelle des provinces en éducation a donné lieu à des systèmes scolaires très diversifiés parmi les provinces, compte tenu de leurs antécédents historiques, de leurs peuples fondateurs et des cultures présentes actuellement. Si bien que la notion d'« éducation publique » n'a pas le même sens partout au Canada.

Les résultats confirment la sagesse de cette approche. Dans une étude comparative qui s'est penchée sur 31 pays, les élèves du Canada se sont classés deuxièmes en lecture, cinquièmes en sciences et sixièmes en mathématiques (Bussière *et al.*, 2004). Il est important de noter que les provinces qui appliquent nos principes de liberté de choix et de responsabilité personnelle obtiennent de meilleurs résultats que les provinces qui négligent ces principes.

1 La part des frais de scolarité des établissements confessionnels privés qui s'appliquent à l'enseignement de la religion est admissible au crédit d'impôt fédéral pour dons de bienfaisance.

L'EXEMPLE DE L'ALBERTA

L'Alberta, la province qui obtient les meilleurs résultats scolaires, est un bon exemple du recours à des politiques efficaces pour mettre en place un système scolaire parmi les mieux cotés au monde. La réussite de l'Alberta n'est pas attribuable à ses dépenses. En effet, d'après la plus récente étude des dépenses par élève en éducation, l'Alberta dépense moins que la moyenne nationale. Seulement trois provinces dépensent moins par élève que l'Alberta (Figure 1.1)². La réussite de l'Alberta dans les études comparatives nationales et internationales s'explique par le fait que la province permet aux familles de choisir les services d'éducation les mieux adaptés aux besoins de leurs enfants.

Il ne faut pas s'étonner que la province qui obtient les meilleurs résultats scolaires se situe également au premier rang du *Canadian Education Freedom Index* (Hepburn et Van Belle, 2003). Pour reprendre le libellé de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, l'Alberta accorde davantage de liberté aux parents pour « choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants ».

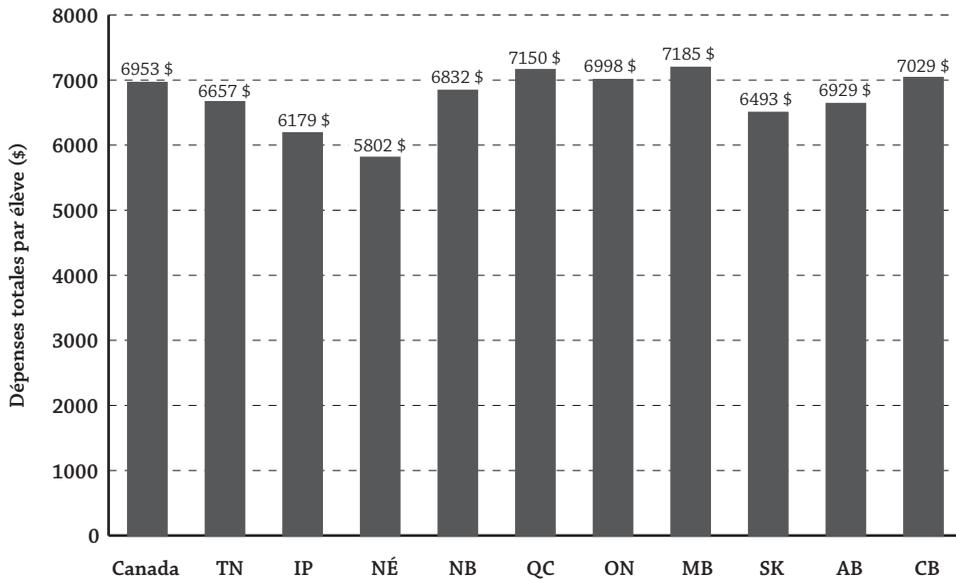
L'Alberta a élaboré et mis en oeuvre des politiques qui ont permis – résultats et recherches internationales à l'appui – d'élever les normes de qualité et les taux de satisfaction des citoyens. Ces politiques ne privilégient pas l'enseignement public, non plus que l'enseignement privé. Elles tirent avantage des meilleurs atouts des deux modèles pour dynamiser le système dans son ensemble.

Premièrement, l'Alberta assure l'équité et la liberté de choix en finançant l'enseignement en établissement privé et à la maison, aussi bien qu'en établissement public. Les écoles privées accréditées reçoivent une subvention représentant environ 60 % de la subvention de base accordée par élève aux écoles publiques, soit environ 35 % du coût total de l'enseignement donné à un élève dans le système scolaire public (environ 2 500 \$). Dans le cas des jeunes qui présentent des besoins particuliers, la subvention est la même pour les établissements privés et pour les établissements publics. Les écoles privées accréditées reçoivent également des fonds publics pour superviser l'enseignement dispensé à la maison, tandis que les parents concernés peuvent recevoir une subvention représentant environ 16 % des dépenses consacrées à l'éducation d'un jeune dans le réseau des écoles publiques.

Compte tenu de la qualité des politiques qui stimulent l'excellence et la diversité de l'enseignement dispensé dans les établissements publics, et

- 2 Bien que ces données s'appliquent uniquement aux écoles publiques, tel que mentionné dans le texte, la grande majorité des élèves se trouve dans le système public et influencent les résultats du PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves, un projet de l'OCDE), le choix en matière d'éducation améliorant la qualité des écoles publiques.

Figure 1.1: Dépenses totales par élève dans les écoles primaires publiques (2003-2004)



Source: Statistique Canada, Division des institutions publiques, 2005.

contrairement aux craintes exprimées par les critiques de la politique albertaine, les parents ne choisissent pas majoritairement d'envoyer leurs enfants dans les établissements privés. Bien au contraire. En 1994, quand la décision fut prise d'augmenter le financement des établissements privés d'enseignement, le gouvernement de l'Alberta a également adopté des mesures d'encouragement de l'enseignement public pour qu'il devienne plus « axé sur les objectifs, axé sur les services et adapté aux forces du marché » (Bosetti, O'Reilly et Gereluk, 1998, p. 2). Les commissions scolaires ont obtenu plus de latitude pour atteindre les résultats scolaires visés et sont devenues davantage responsables à l'égard de ces résultats. Les autres volets de la réforme comprenaient la normalisation des épreuves, l'ajout d'examens pour l'obtention d'un diplôme d'études secondaires et la création d'« écoles à charte ». Ces écoles à charte, uniques au Canada, visent à permettre aux collectivités intéressées de mettre sur pied un établissement d'enseignement répondant à un besoin local. Bien qu'elles échappent à la régie des commissions scolaires, les écoles à charte sont des établissements publics qui ne peuvent pas imposer de droits de scolarité ni refuser d'admettre un élève.

En réalité, les écoles à charte n'ont pas obtenu la faveur populaire en Alberta. Cela est dû en partie au fait que le surintendant visionnaire des écoles d'Edmonton, Emery Dossdall, a réagi en accédant aux demandes de nouveaux programmes des parents et des enseignants et en intégrant ces programmes dans

de nouveaux établissements d'enseignement innovateurs relevant des commissions scolaires. Aujourd'hui, à Edmonton, on compte plus de 30 différents programmes d'études dans plus de 140 établissements d'enseignement. La commission scolaire d'Edmonton s'est débarrassée du carcan des circonscriptions scolaires et propose désormais un service de transport par autobus aux élèves du primaire qui fréquentent l'école choisie par les parents. La recherche a révélé que 51 % des élèves d'Edmonton fréquentaient, en 2001, l'école de leur quartier de résidence, comparativement à 49 % des élèves qui fréquentaient une autre école publique de la ville (Hepburn et Van Belle, étude non publiée).

La ville de Calgary a mis plus de temps à fournir la liberté de choix aux parents. Devant l'opposition de la commission scolaire, les collectivités y ont ouvert six écoles à charte³. La renommée internationale d'Edmonton, où se multipliaient les différents programmes d'études, a entraîné un changement d'attitude à Calgary. Entre 2001 et 2004, la commission scolaire y a établi 26 nouveaux programmes ou lieux d'exécution des nouveaux programmes d'études. La diversité de l'enseignement public à Calgary accuse encore du retard sur Edmonton, mais est en avance par rapport au reste du Canada.

La liberté de choix en matière d'éducation dans les autres provinces

L'Alberta n'est pas la seule province à encourager l'équité et l'excellence par l'application des principes de la liberté de choix et de la responsabilité pour les services d'éducation. La Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec sont d'autres provinces qui offrent un financement public pour l'enseignement dans les établissements privés. Comme c'est le cas en Alberta, le financement s'applique aux coûts de fonctionnement et les établissements visés doivent respecter les programmes d'études provinciaux. Au Manitoba et au Québec, le financement s'adresse également aux établissements privés à but lucratif, ce qui donne davantage de choix d'écoles aux parents.

En Ontario, on a songé brièvement à accorder un crédit d'impôt remboursable aux parents dont les enfants fréquentent les établissements privés, mais ces parents ne reçoivent actuellement aucune aide financière. En plus de n'offrir aucune aide financière à l'enseignement privé, la Saskatchewan et les provinces de l'Atlantique imposent aux établissements concernés une réglementation sévère qui accentue la difficulté pour les parents d'y envoyer leurs enfants. Ces provinces obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne canadienne dans les épreuves nationales et internationales (CMEC, 2005).

3 Ceux qui souhaitent établir une école à charte en Alberta doivent d'abord s'adresser à leur commission scolaire locale. Si la commission scolaire refuse de leur accorder une charte, ils peuvent faire appel au ministre de l'Éducation. Tel a été le cas pour les six écoles à charte de Calgary.

LE BULLETIN SCOLAIRE DE LA LIBERTÉ DE CHOIX

L'Alberta est la province qui offre le plus grand choix d'établissements scolaires aux parents. L'Alberta domine également toutes les autres provinces et presque tous les pays du monde au chapitre des résultats scolaires. En lecture, l'Alberta occupe le premier rang au Canada et le deuxième rang, derrière la Finlande, parmi les 40 pays de l'étude internationale (Figure 1.2)⁴. En sciences, l'Alberta occupe aussi le premier rang au Canada et le troisième rang mondial, derrière la Finlande et le Japon, sur un pied d'égalité avec Hong Kong (Figure 1.3). En mathématiques, l'Alberta domine toujours au Canada, suivie par la Colombie-Britannique et le Québec. Hong Kong est le seul pays à obtenir un résultat supérieur (Figure 1.4).

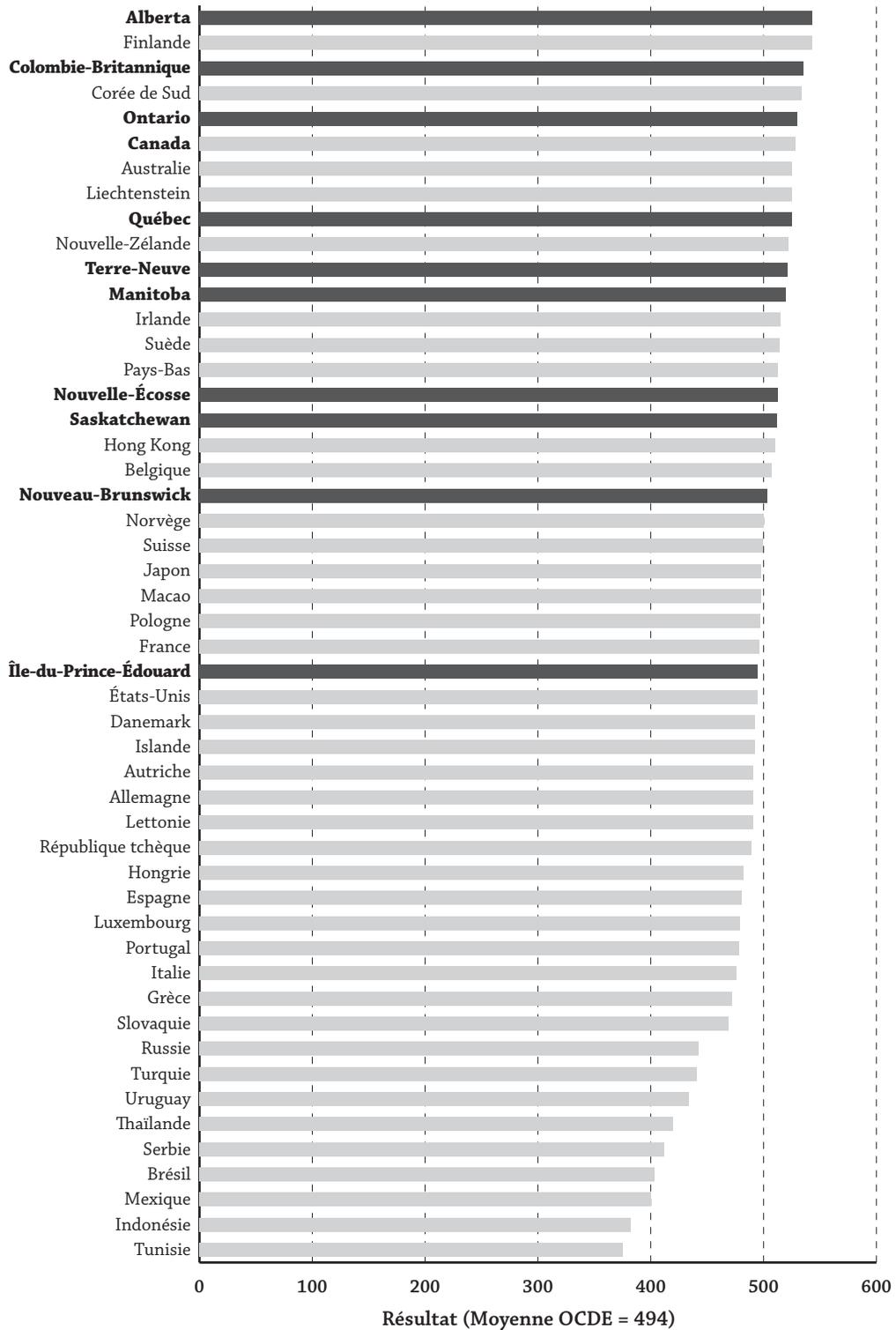
Comme c'est le cas pour l'Alberta, les provinces qui encouragent le libre-choix des établissements d'enseignement ou qui accordent la liberté de choix en dépit d'une aide financière concrète obtiennent de meilleurs résultats que les autres provinces. En mathématiques, les élèves de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec surpassent les élèves des autres provinces, ainsi que la moyenne nationale. En lecture, cet honneur revient aux élèves de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

La plupart des gens s'accordent pour dire que le choix de l'établissement d'enseignement est bénéfique pour les jeunes. Toutefois, ils expriment également la crainte de l'appauvrissement du réseau des écoles publiques par un détournement des sommes destinées aux établissements privés et par le départ des meilleurs enseignants et des meilleurs élèves vers le privé. Les Canadiens ne veulent pas que les écoles publiques deviennent des ghettos scolaires pour les moins nantis de notre société. Au Canada et ailleurs dans le monde, les preuves abondent pour apaiser ces craintes. Quand les politiques sont saines et bien structurées, tous les jeunes sortent grandis et gagnants des écoles aussi bien publiques que privées. L'étude la plus exhaustive sur la question, réalisée par l'Institut Kiel en Allemagne, fait état de liens très étroits entre la vitalité de l'enseignement privé et l'efficacité de l'enseignement public et conclut ainsi son rapport : « Les écarts des résultats scolaires entre les différents pays ne sont pas vraiment attribuables aux écarts des ressources accordées à l'enseignement, mais bien davantage aux différences dans les formes d'enseignement » (Wößmann, 2000, résumé). La concurrence qu'inspirent les établissements privés stimule la recherche de l'excellence dans les établissements publics.

Aux États-Unis, une économiste réputée de l'Université Harvard, Caroline M. Hoxby, a résumé ce phénomène dans la conclusion d'une de ses nombreuses études sur le choix de l'établissement scolaire :

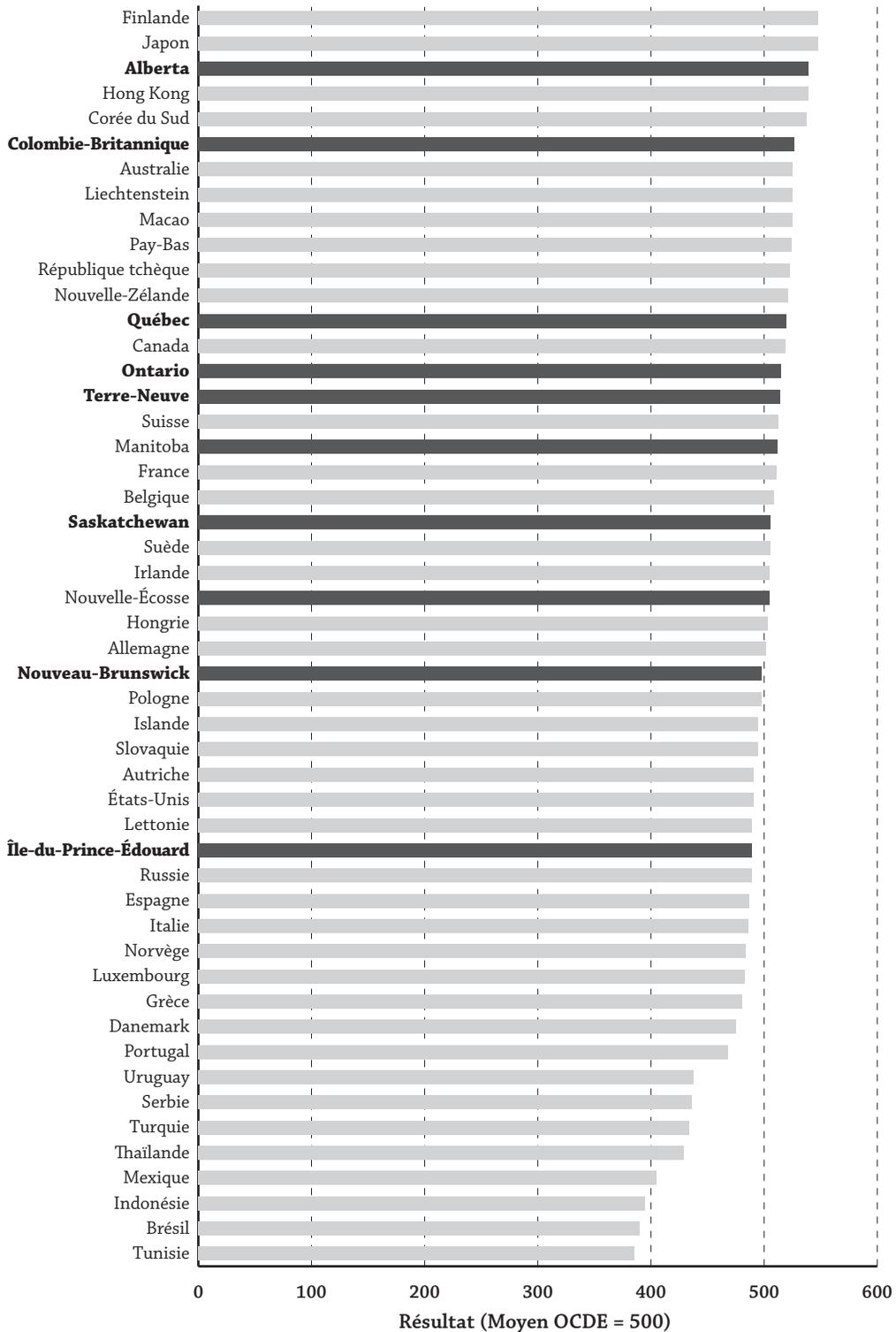
4 L'étude la plus récente du PISA n'avait pas été publiée au moment où ce document devait aller sous presse.

Figure 1.2: Résultats du programme PISA en lecture (2003)



PISA = Programme international pour le suivi des acquis des élèves, un projet de l'OCDE.
 Source: Bussière *et al.*, 2004.

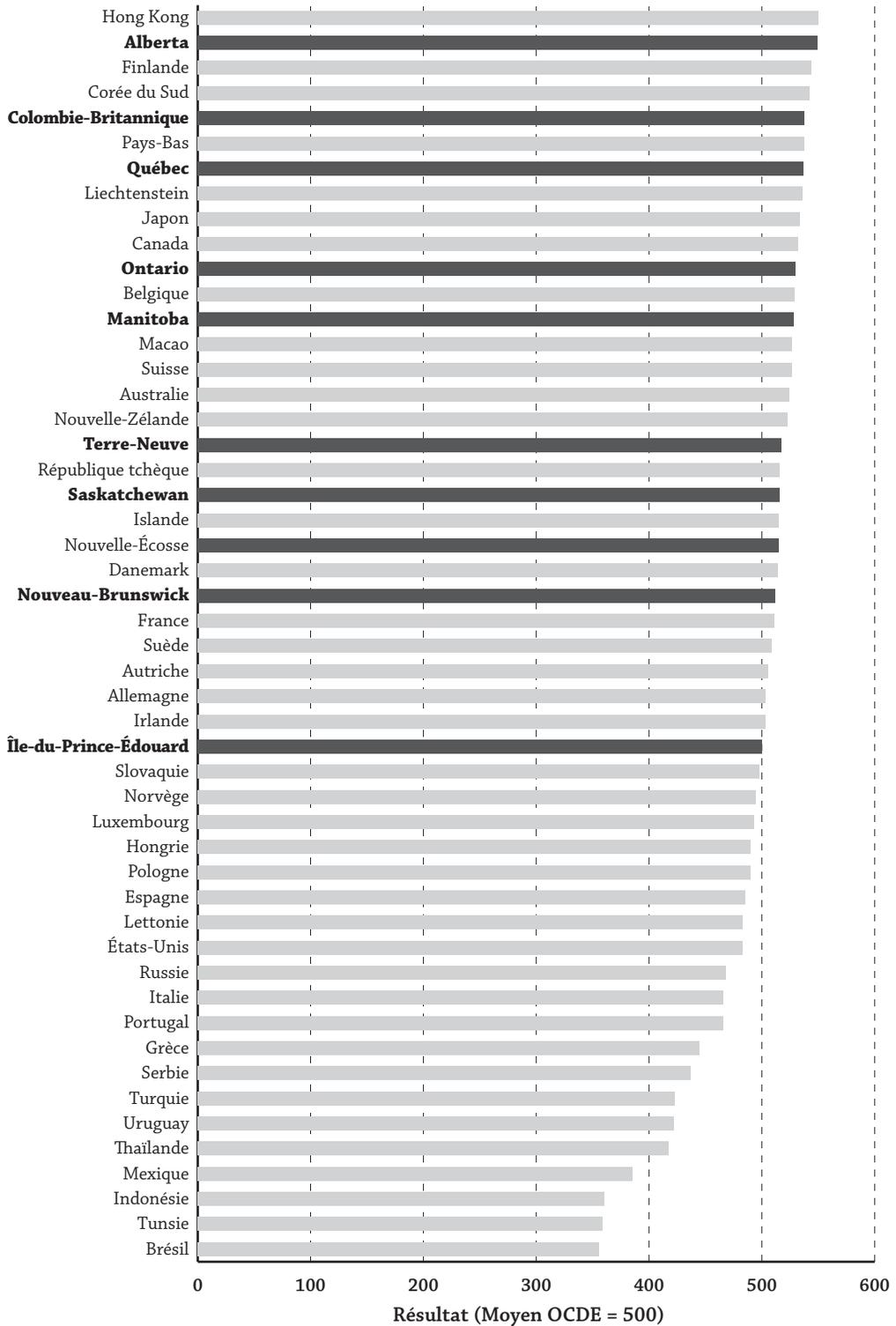
Figure 1.3: Résultats du programme PISA en sciences (2003)



PISA = Programme international pour le suivi des acquis des élèves, un projet de l'OCDE.

Source: Bussière *et al.*, 2004.

Figure 1.4: Résultats du programme PISA en mathématiques combinées (2003)



PISA = Programme international pour le suivi des acquis des élèves, un projet de l'OCDE.

Source: Bussière *et al.*, 2004.

Il semble que l'école publique améliore ses services et sa performance quand elle fait face à la concurrence. Cette amélioration de l'école publique fait contrepoids au détournement des meilleurs effectifs scolaires et à tout autre phénomène qui profite à l'école privée. La diversité des établissements d'enseignement et le libre choix qui en découle ne font pas des gagnants et des perdants, mais seulement des gagnants. Les élèves des écoles publiques sont étiquetés à tort comme perdants. Ils sortent gagnants parce que leurs établissements réagissent positivement à la concurrence des écoles privées. Voilà de bonnes nouvelles pour les élèves des écoles publiques et tous ceux qui sont convaincus des grandes qualités de ces établissements. (Hoxby, 2001, p. 22).

Au Canada, rien n'indique que le financement des écoles privées et de l'enseignement à domicile provoque l'exode des enseignants et des jeunes du réseau des écoles publiques non plus qu'une baisse de la qualité des services qui y sont dispensés. Il est vrai que le nombre d'inscrits dans les écoles privées est à la hausse en Alberta et dans la plupart des autres provinces, mais leur nombre demeure bien inférieur à la moyenne nationale (Statistique Canada, 2001b). Étonnamment, le rapport de fréquentation des deux types d'établissement est égal à celui de l'Ontario, une province qui ne fournit aucune aide financière aux écoles privées et où 22 % des élèves fréquentent des écoles catholiques indépendantes (Hepburn et Van Belle, 2003, p. 20). Plutôt que de pousser les parents à envoyer leurs enfants à l'école privée, l'Alberta semble leur donner de bonnes raisons de choisir l'école publique.

CONCLUSION : AMÉLIORER NOS RÉSULTATS

L'éducation est le seul sujet de la présente étude où le principe d'équilibre de la Confédération canadienne est respecté. Les provinces détiennent toutes les responsabilités afférentes à l'éducation et sont libres d'agir à leur guise, sans ingérence de la part du gouvernement fédéral. Ce n'est pas par accident si l'éducation est le seul secteur très bien portant de nos politiques sociales. L'excellence de l'éducation au Canada démontre tout l'intérêt qu'il y a de respecter les compétences provinciales énoncées dans la Constitution.

Cependant, le Canada peut faire encore mieux. Les autres principes fondamentaux qu'il importe d'intégrer aux politiques sociales – la liberté du choix et la responsabilité personnelle – permettent d'améliorer davantage la qualité de l'éducation au Canada. À juste titre, les parents se préoccupent beaucoup de l'enseignement dispensé à leurs enfants. L'éducation est certes financée par l'État, qui impose également ses programmes d'études et la

surveillance assumée par ses inspecteurs; mais la responsabilité du choix de la forme d'enseignement doit être l'affaire des parents.

Partout au Canada, les familles méritent la même diversité enrichissante des formes d'enseignement qui est déjà courante dans les provinces de libre-choix en éducation. Aucun enfant ne devrait être tenu de fréquenter une école qui ne répond pas adéquatement à ses besoins. L'État doit permettre aux parents de choisir la forme d'enseignement privilégiée pour leurs enfants et leur en donner les moyens et la responsabilité. La diversité des établissements et des programmes et le libre accès aux différentes formes d'enseignement sont un gage d'excellence nationale en éducation.

La qualité, la responsabilité et l'équité sont trois principes louables à intégrer aux politiques canadiennes sur l'éducation. Les ministères concernés doivent donc revoir leurs objectifs en conséquence, fournir des services conformes à ces objectifs, en mesurer la réalisation et informer les parents et la population des résultats. Ils doivent aussi tenir compte de tous les élèves dans l'énoncé de ces objectifs, aussi bien les forts que les faibles, aussi bien les élèves moyens que ceux qui présentent des besoins particuliers, sans oublier les décrocheurs.

RECOMMANDATIONS

- 1.1 Donner un bon d'études représentant 50 % du coût total par élève de l'enseignement dans le réseau public aux parents qui choisissent d'envoyer leurs enfants à l'école privée. D'après la quinzième enquête OISE/UT (Ontario Institute for Studies in Education de l'Université de Toronto) sur l'opinion du public quant à l'éducation ontarienne, en 2004, seulement 35 % des adultes canadiens faisaient confiance aux écoles publiques de leur province. Le même sondage a découvert que seulement 28 % des gens considèrent que la qualité de l'éducation secondaire s'améliore. En recevant un bon d'éducation pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans, les parents auront plus de facilité pour explorer les formes d'enseignement qui conviennent le mieux à leurs enfants : l'école à temps plein ou à temps partiel, les programmes parascolaires, l'éducation par Internet, etc. Il va de soi que les parents et l'État seront pareillement responsables de veiller à ce que les formes retenues d'enseignement donnent les résultats attendus et ne prennent pas une tournure illégale ou inadéquate.
- 1.2 Pour les enfants qui ont des besoins particuliers, offrir d'un bon d'études représentant 75 % du coût de leur éducation en établissement public aux parents qui optent pour une forme d'enseignement de rechange. Les enfants qui ont des besoins particuliers doivent profiter de services adaptés à leurs besoins. Même si les systèmes scolaires publics du Canada consacrent beaucoup d'argent aux

programmes destinés à ces enfants, les parents sont souvent déçus⁵ des résultats et préfèrent garder les jeunes à la maison ou les envoyer dans des établissements privés quand ils en ont les moyens. Ces enfants aux besoins particuliers n'ont pas à attendre que s'améliore l'enseignement public. Compte tenu du défi à relever par les parents, il va de soi qu'ils doivent recevoir une aide supplémentaire de l'État. Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba, accordent déjà un crédit de financement particulier aux parents dont les jeunes fréquentent des établissements privés d'enseignement.

- 1.3 Donner à toutes les écoles, de la maternelle au secondaire, la latitude pour innover tout en les tenant responsables de leurs résultats. Les provinces devraient favoriser la gestion sur place des écoles publiques en donnant à leurs administrateurs le loisir de dépenser le budget de fonctionnement à leur guise et en les tenant responsables des résultats. Les mécanismes du marché peuvent également contribuer à la responsabilisation des écoles publiques. Les parents qui profiteront du libre-choix de l'établissement scolaire choisiront d'emblée les écoles qui obtiennent les meilleurs résultats. Étant donné que les fonds publics seront versés en fonction du nombre d'élèves, les écoles les plus efficaces gagneront en taille et en efficacité.

5 Le rapport annuel de 2001 du vérificateur général de l'Ontario souligne l'incapacité du système scolaire public de répondre adéquatement aux besoins des jeunes qui éprouvent des besoins particuliers (Gouvernement de l'Ontario, Bureau du vérificateur provincial, 2001).

DONNER UN COUP DE MAIN AUX PLUS DÉMUNIS

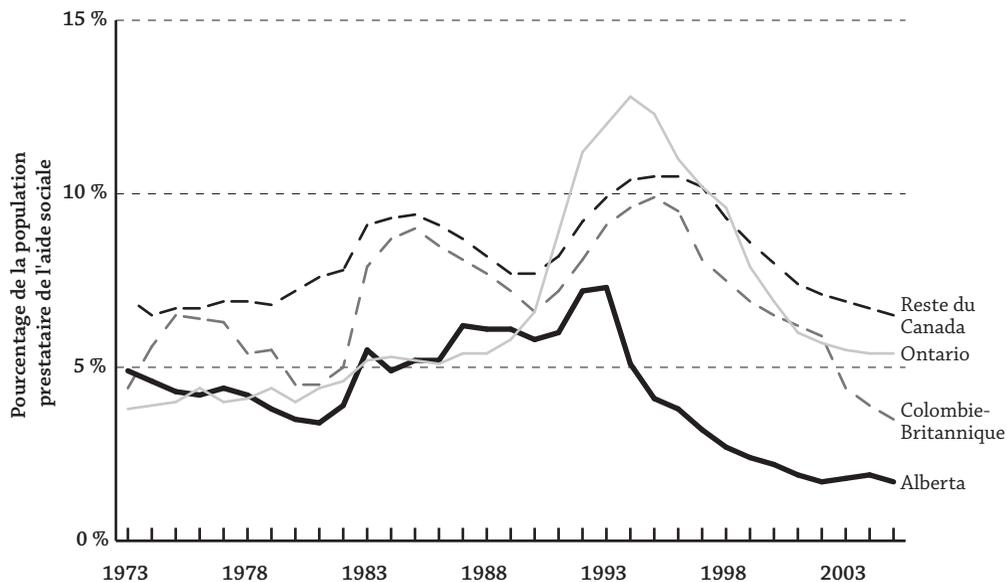
LES POLITIQUES D'AIDE SOCIALE

Notre vision du Canada en est une d'un pays plus productif et prospère où tous les Canadiens seront en mesure d'améliorer leur qualité de vie et celle de leurs proches. Notre vision comprend les notions de compassion et de générosité, d'aide spontanée aux personnes qui en ont besoin, de réconfort et de soutien concret des personnes et des familles qui subissent les aléas de la vie, pour leur donner une réelle occasion de retrouver leur dignité et leur autonomie. Quelle est la difficile réalité quotidienne pour trop de Canadiens? Plus de 1,7 million d'entre eux, soit 5,4 % de la population totale, survivent grâce aux prestations de l'aide sociale (Figure 2.1). Tous ces Canadiens sont prisonniers du cercle vicieux de la pauvreté qu'entretient l'aide sociale, puisque les régimes dans leur forme actuelle encouragent leur état de dépendance. Dans la terre de possibilités et de richesse qu'est le Canada, un si grand pourcentage de démunis souligne parfaitement l'échec de nos politiques sociales. Le Canada peut certainement corriger cette situation par une réforme de ses politiques.

L'OBJECTIF : ÉLIMINER L'ÉTAT DE DÉPENDANCE DES DÉMUNIS

Les Canadiens qui sont prestataires de l'aide sociale ou qui risquent de le devenir méritent une aide véritable. La compassion devrait être le mot d'ordre de la réforme de l'aide sociale. La compassion ne devrait pas se limiter à un chèque mensuel d'aide sociale. Les programmes qui encouragent l'état de dépendance des prestataires de l'aide sociale sont loin de faire preuve de compassion. Ces programmes sont particulièrement dangereux pour les enfants, susceptibles de retenir comme leçon que les occasions de réussite ne leur sont pas accessibles. Les programmes d'aide sociale doivent se fonder sur des preuves concrètes. Il

Figure 2.1: Dépendance à l'aide sociale au Canada (1973-2005)



Sources: Schafer, Emes, et Clemens, 2001; Conseil national du bien-être social, 2005; Statistique Canada, 2005d.

faut les élaborer avec le plus grand soin, en recherchant comme buts ultimes l'espoir et la prospérité pour les prestataires et leurs proches, le retour à une vie productive et autonome.

Comme c'est le cas pour tous les programmes gouvernementaux financés par les impôts des contribuables, la réforme de l'aide sociale doit également tenir compte des principes d'économie. Sans pour autant se limiter à réaliser des économies, il faut bien comprendre que l'augmentation du portefeuille de l'aide sociale ne signifie aucunement la réussite des programmes. Au contraire, elle signifie que les prestataires ne retrouvent pas leur autonomie financière et que leurs rangs ne cessent de grossir. Par contraste, les programmes qui offriront aux démunis de véritables occasions de retrouver leur autonomie et d'assurer leurs responsabilités permettront également de réaliser des économies au bout d'un certain temps.

Cela étant dit, la diminution des dépenses d'aide sociale par une réduction des prestations n'assure aucunement la réussite des programmes. Il ne faut pas se le cacher, de nombreux Canadiens sont carrément prisonniers de l'aide sociale et déconnectés de la réalité du marché du travail. Ces Canadiens ont besoin d'aide, de conseils, de compétences, de motivation et d'encouragement bien davantage que de prestations pour apprendre à mener une vie responsable et prospère.

Outre la compassion et l'économie, les autres principes de la réforme de l'aide sociale seront l'autonomie et la responsabilisation des prestataires, ainsi que le partage efficace des responsabilités entre les différents ordres de

gouvernement. Les personnes et les familles qui disposent de la capacité de décider de leur avenir ont certainement plus de chances de réussite que les personnes et familles assujetties à un quelconque programme gouvernemental. Dans le même ordre d'idées, l'ordre de gouvernement à la fois le plus près des prestataires et le plus apte à lever les fonds publics nécessaires est l'aidant le plus susceptible de contribuer à relever la qualité de vie des démunis dans le cadre d'un fédéralisme restructuré, défini par des responsabilités et des ressources lui permettant d'innover.

La meilleure solution pour la plupart des prestataires de l'aide sociale demeure sans conteste l'obtention d'un emploi rémunéré. La présente section du document comprend des propositions qui visent à aider des centaines de milliers de Canadiens à intégrer ou à réintégrer le marché du travail, pour ainsi retrouver leur fierté, leur autonomie et leur prospérité. De toute évidence, les prestataires de l'aide sociale qui font des efforts pour s'en sortir en recommandant à travailler doivent profiter de ces louables efforts. Malheureusement, ce n'est pas souvent le cas. Les faibles salaires et la récupération fiscale leur laissent souvent moins d'argent à la fin du mois que le chèque d'aide sociale. Les Canadiens qui veulent définitivement travailler doivent obtenir de réels avantages par une augmentation de leur niveau de vie, ce que prévoient les propositions du présent document.

La réussite pour les Canadiens qui sont prestataires de l'aide sociale ou qui risquent de le devenir consiste à retrouver leur autonomie et à profiter réellement de leurs revenus d'emploi. Ce devrait être là l'objectif d'une réforme valable de l'aide sociale. Dans certaines provinces, la réalisation de cet objectif commence à être palpable.

LES RÉALISATIONS ACTUELLES : APPRENDRE À AIDER

L'avenir n'est pas aussi sombre que le laissent entrevoir les chiffres actuels de l'aide sociale. En 1994, plus de trois millions de Canadiens étaient prestataires de l'aide sociale, soit 10 % de la population. C'est donc dire que des centaines de milliers de démunis ont échappé au cercle vicieux de l'aide sociale au cours des dix dernières années. Comment les provinces ont-elles réussi à diminuer de moitié le nombre de prestataires de l'aide sociale dans un si court laps de temps? En partie parce que le gouvernement fédéral a finalement écouté la volonté populaire et a éliminé le déficit budgétaire, favorisant ainsi la croissance économique qui est toujours la meilleure amie des démunis. Malgré cela, les périodes précédentes de forte croissance économique n'ont pas autant réduit le nombre de prestataires de l'aide sociale et les différentes provinces profitant d'une croissance n'ont pas toutes vécu la même réduction au fil du temps. D'autres facteurs doivent donc expliquer la situation.

Dans bien des provinces, des programmes innovateurs accordent désormais aux assistés sociaux les moyens de rebâtir leur dignité et leur autonomie. Jumelés à des travailleurs sociaux capables de comprendre leurs besoins, de nombreux prestataires reçoivent maintenant l'aide et l'expertise propices à leur réintégration sur le marché du travail. Des programmes veillent maintenant à ce que les Canadiens qui ne sont pas des assistés sociaux, mais qui n'en éprouvent pas moins des difficultés financières, trouvent d'autres façons d'améliorer leur situation.

Les préoccupations par rapport à la dépendance d'un nombre grandissant de prestataires et aux déficits budgétaires sont à l'origine de l'évolution des politiques d'aide sociale au cours des dix dernières années. De 1980 à 1994, le pourcentage d'assistés sociaux au Canada a presque doublé, passant de 5,4 % à 10,7 % de la population. Le nombre de prestataires augmentait quand l'économie se portait mal, mais n'arrivait plus à diminuer lorsque l'économie se portait bien. De plus en plus de Canadiens étaient devenus dépendants de l'aide sociale. Ces années sombres de l'aide sociale au Canada ont pesé lourd dans le déficit des provinces et du pays, puisque les dépenses d'aide sociale représentaient 14,3 % du produit intérieur brut (PIB) en 1980 pour gonfler à 21,1 % du PIB en 1992 (Battle, 1998). Au lieu d'être le reflet d'une société humaniste et compatissante, ces coûts à la hausse représentaient l'incapacité des politiques à aider véritablement les démunis de notre société et l'abandon des assistés sociaux à leur triste sort de dépendance financière.

Le lourd tribut budgétaire de l'aide sociale a certainement contribué à l'adoption par de nombreuses provinces de mesures telles que la diminution des prestations, l'adoption de mesures contre les fraudeurs et le durcissement des conditions d'admissibilité, notamment pour les personnes seules et aptes au travail. Bien que souvent décriées, ces mesures n'en sont pas moins essentielles pour assurer la réussite de la réforme, puisque de nombreux prestataires apprennent vite à connaître le système et adoptent une attitude d'apathie plutôt que de recherche d'autonomie.

La diminution de la part du portefeuille de l'aide sociale consacrée aux prestataires aptes au travail permet d'augmenter la part du même portefeuille consacrée aux véritables démunis qui dépendent des prestations de l'aide sociale pour assurer leur dignité et leur survie. Elle permet également d'augmenter les budgets des programmes axés sur les prestataires qui amorcent leur retour à l'autonomie. La réforme de l'aide sociale doit cependant viser d'autres objectifs que celui de réaliser des économies, pour véritablement aider sa clientèle. Fort heureusement, les réformes bien orchestrées ont démontré qu'elles procuraient de réels avantages pour les assistés sociaux.

Le rééquilibrage du fédéralisme est le principe qui a le mieux permis de réformer l'aide sociale et d'obtenir de bons résultats. Le gouvernement fédéral

a respecté la compétence des provinces et leur a fourni une aide financière sans condition pour l'aide sociale. L'application de ce principe a permis à certaines provinces d'adopter des programmes qui accordent aux prestataires une plus grande liberté de choix et qui leur donnent l'occasion d'assumer davantage de responsabilités pour leur bien-être.

LA RÉFORME FÉDÉRALE ET LE RESPECT DES COMPÉTENCES PROVINCIALES

En 1996, le gouvernement fédéral a remplacé le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPE) par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)¹. Contrairement aux initiatives précédentes de contribution financière à parts égales, le TCSPS fournit aux provinces un unique portefeuille à affecter à leur guise à l'aide sociale, aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire. Ce portefeuille unique a eu pour effet de réduire l'aide financière globale accordée par le gouvernement fédéral pour ces services et de transférer davantage de responsabilités financières aux provinces et territoires. De façon plus cruciale, les provinces disposaient dorénavant d'une plus grande latitude d'exécution des programmes d'aide sociale. En effet, le gouvernement fédéral imposait pour seule condition aux provinces qu'elles accordent l'aide sociale aussi bien aux résidants qu'aux non-résidants de la province. Le gouvernement fédéral interdisait aux provinces de faire de la discrimination par rapport au lieu de résidence, mais les autorisait à prendre toute autre mesure et à entreprendre toute autre réforme. Les provinces pouvaient donc librement profiter de cette souplesse acquise pour restructurer leurs régimes d'aide sociale.

LES RÉFORMES PROVINCIALES : LATITUDE ET CHOIX

La restructuration des responsabilités a donné aux provinces le loisir de tenter différentes stratégies de gestion de l'aide sociale. Ainsi, les provinces ont pu élaborer des programmes mieux adaptés à leurs besoins et à leur clientèle. Ce ne sont pas toutes les provinces qui ont entrepris de réformer l'aide sociale. Beaucoup de provinces étant satisfaites de la structure fondamentale de leur régime d'aide sociale, elles ont peu profité de la latitude acquise en vertu de la

1 Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) est un transfert global, aux provinces et aux territoires, afin de les aider à financer les soins de santé, l'enseignement postsecondaire, l'assistance sociale et les services sociaux. Le 1er avril 2004, le TCSPS se scindait en deux programmes distincts (TCS et TCPS), l'un consacré exclusivement aux soins de santé, l'autre regroupant tous les autres secteurs mentionnés, y compris l'aide sociale et les services sociaux.

nouvelle législation fédérale. D'autres provinces ont pris le virage de l'encouragement à l'autonomie et du rétablissement de la dignité parmi leurs assistés sociaux. Ces provinces ont étudié les résultats des réformes réalisées ailleurs dans le monde et ont modelé leurs politiques en conséquence. Il importe de souligner que les provinces concernées ont chacune suivi un itinéraire de réforme qui leur est propre.

L'Alberta

L'Alberta a commencé à réformer son régime d'aide sociale avant même l'adoption du TCSPS, au risque de compromettre le financement accordé par le gouvernement fédéral. En réalité, c'est la réussite de l'Alberta à diminuer le recours systématique à l'aide sociale qui a incité le gouvernement fédéral à établir le TCSPS en 1996. L'adoption de cette nouvelle forme de soutien financier est venue confirmer la validité et la légalité des initiatives prises en Alberta, en donnant à la province le pouvoir de poursuivre plus librement sa réforme.

La réforme en Alberta visait avant tout à éviter que les gens soient dans l'obligation de recourir à l'aide sociale. Cette approche tient compte de la propension des assistés sociaux à s'accrocher à cette béquille après avoir reçu leur premier chèque. En 1993, l'Alberta a donc réformé son régime d'aide sociale de manière à diminuer le nombre de premiers demandeurs, notamment les jeunes ayant la capacité de travailler. Les agents d'aide sociale évaluent les besoins immédiats des demandeurs et les encouragent à tirer prioritairement profit de tous les autres programmes d'aide, y compris la recherche active d'un emploi et les programmes du marché du travail. L'objectif consiste à bien informer les demandeurs et à leur offrir d'autres solutions avant qu'ils ne cèdent, par désespoir, à l'obligation de perdre leur autonomie. L'Alberta a aussi autorisé les organismes de bienfaisance confessionnels à fournir davantage de services sociaux, comme des conseils en toxicomanie, la garde d'enfants, l'accueil des itinérants et le logement des personnes âgées.

L'Ontario

L'Ontario a aussi entrepris de réformer son régime d'aide sociale avant l'adoption du TCSPS. En 1995, le gouvernement de l'Ontario adoptait une série de mesures visant à renverser la tendance observée au cours des dix années précédentes d'une dépendance croissante envers l'aide sociale. L'Ontario instaurait sa principale mesure de réforme en 1996 avec la création du programme Ontario au travail. Il s'agissait du premier programme canadien de travail obligatoire pour avoir droit à l'aide sociale. L'objectif du programme consistait à promouvoir l'autonomie par le travail, tout en fournissant une aide financière temporaire aux personnes les plus démunies (Ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario, 2001).

Le programme Ontario au travail prépare les prestataires de l'aide sociale à l'autonomie en leur donnant un emploi qui tient compte de leurs compétences, de leur éducation et de leur état civil. Les ententes avec les prestataires sont variables, mais dans la plupart des cas, les participants commencent immédiatement à se chercher du travail pour que soit bien mesuré leur niveau d'employabilité (Ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario, 2001). La province procède à des placements de prestataires dans des entreprises du secteur privé, de manière à bien exploiter les possibilités d'emploi (Ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario, 1999a), tandis que les assistés sociaux incapables de se trouver du travail sont dirigés vers des emplois rémunérés du secteur public.

Les critiques de la diminution des prestations d'aide sociale en Ontario – qui sont toujours de 10 % supérieures à la moyenne nationale – ont ignoré un aspect important de cette réforme. L'Ontario permet aux participants du programme de recevoir autant d'argent qu'ils en recevaient avant la diminution de 22 % des prestations d'aide sociale, puisqu'ils ont droit à une somme additionnelle correspondante de revenu d'emploi exempt de récupération fiscale. Il va sans dire que cette mesure a fortement motivé les assistés sociaux à se trouver un emploi rémunéré et, partant de là, à entreprendre le processus de réintégration et d'apprentissage des compétences professionnelles aussi bien que sociales associées à l'occupation d'un emploi (gestion du temps, tenue vestimentaire, etc.). Le programme Ontario au travail dirige les cas les plus difficiles – les assistés sociaux sans expérience de travail – vers des services communautaires non rémunérés, à raison d'au plus 70 heures par mois, pour qu'ils acquièrent des compétences.

Au moyen de cette réforme, l'Ontario ouvre une porte vers l'autonomie financière et va même jusqu'à donner aux assistés sociaux la petite poussée nécessaire pour franchir cette porte. Les prestataires de l'aide sociale qui ne respectent pas les modalités des ententes s'exposent à des sanctions financières. Ceux qui dérogent aux exigences de leur travail, qui refusent un emploi sans raison valable et qui le quittent, voient leurs prestations diminuées ou annulées pendant trois mois pour une première infraction et pendant six mois pour toute infraction suivante (Règlement 134/98 de l'Ontario). Certains considèrent que cette réforme est trop sévère pour les assistés sociaux, mais il faut bien comprendre qu'ils ont davantage à perdre pour eux-mêmes et pour leurs proches en devenant irrémédiablement dépendants de l'aide sociale.

La Colombie-Britannique

En 1999, la Colombie-Britannique a fait appel pour la première fois à une entreprise du secteur privé, JobWave, pour aider et soutenir les personnes désireuses de retourner sur le marché du travail et de regagner leur autonomie. En

plus de fournir un service de placement gratuit aux employeurs, JobWave offre des services d'orientation personnelle, le suivi des dossiers et la formation par ordinateur, des cours en ligne et des services de recherche d'emploi local. En avril 2007, ce programme innovateur de retour au travail, un de ceux qu'offre la société WCG International Consultants Ltd., dont le siège social est situé à Victoria, avait aidé plus de 57 000 personnes en Colombie-Britannique à se trouver du travail avec un salaire moyen de 11,25 \$ de l'heure, 44 % plus élevé que le salaire minimum.

En 2002, la Colombie-Britannique est devenue la première province canadienne à imposer une limite de durée des prestations d'aide sociale. En vertu de cette nouvelle politique, les prestataires aptes au travail ne pouvaient toucher un total de plus de 24 paiements mensuels pendant une période continue de 60 mois. Au terme des 24 paiements mensuels, quand la période de 60 mois n'était pas terminée, les prestataires aptes au travail devenaient inadmissibles à l'aide sociale, tandis que ceux ayant des personnes à charge recevaient des prestations amputées. L'imposition de ces contraintes ramenait l'aide sociale à sa définition originelle : un régime d'assurance à court terme qui fournit de l'aide d'urgence et de dépannage aux Canadiens dans le besoin. La province a depuis lors fait marche arrière; mais la limite de durée a servi d'avertissement, puisque son abandon n'a pas fait réellement grimper l'indice de dépendance à l'aide sociale.

Outre la limite de durée des prestations, la Colombie-Britannique oblige tous les prestataires aptes à l'emploi à se chercher du travail ou à participer à des activités liées à l'emploi. Cette règle vaut pour les adultes sans conjoint qui ont des enfants de plus de trois ans. Les prestataires qui dérogent à cette obligation subissent des sanctions sous forme de coupures partielles ou totales des prestations d'une durée déterminée. Les adultes sans conjoints qui ont des enfants de moins de trois ans échappent à cette obligation du régime d'aide sociale; cependant, ils subissent une coupure du tiers de leurs prestations quand ils demeurent sans emploi au bout de deux années. Les seuls prestataires totalement épargnés par l'amputation des prestations sont les adultes sans conjoint qui s'occupent d'un enfant handicapé ou qui ont une raison valable pour ne pas chercher du travail (Reitsma-Street, 2002).

Les réformes dans les autres provinces

Ce ne sont pas toutes les provinces qui ont profité de leur nouvelle autonomie en regard du financement accordé par le gouvernement fédéral pour enclencher des réformes exhaustives de leur système d'aide sociale. La Saskatchewan et le Québec ont apporté des changements plus modérés à leur régime d'aide sociale, tandis que d'autres provinces conservaient un régime essentiellement identique à celui d'avant l'adoption du TCSPS en 1996.

La Saskatchewan

La Saskatchewan a mis l'accent sur les mesures d'encouragement à l'emploi pour les prestataires de l'aide sociale. Depuis 1997, par exemple, le programme Youth Futures (Avenir jeunesse) supprime toute aide sociale aux jeunes de moins de 22 ans, à moins que leurs familles soient incapables de subvenir à leurs besoins. Tous les prestataires de ce groupe d'âge sont également tenus de participer à des programmes d'études, de formation ou d'expérience de travail.

Le Québec

Le Québec a adopté des mesures plus modestes que la Saskatchewan. En 1996, on y durcissait les sanctions pour les prestataires qui négligent de chercher du travail ou qui quittent un emploi sans raison valable. Le Québec a surtout profité de la nouvelle formule de financement fédéral pour s'assurer que les demandeurs de l'aide sociale épuisent prioritairement toutes les autres ressources. Ainsi, les adultes en formation professionnelle sont passés de l'aide sociale au programme d'aide aux études.

Réactions diverses

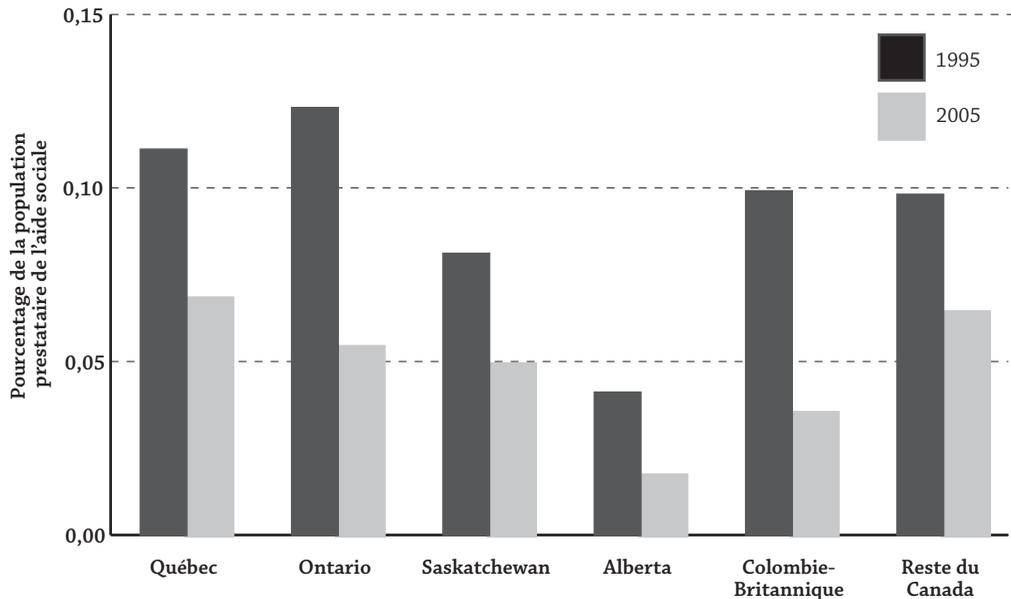
En 1996, le gouvernement fédéral accordait aux provinces un financement global pour l'aide sociale, les soins de santé, l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux, ainsi que davantage de latitude d'utilisation. Les provinces obtenaient plus d'autonomie pour adopter différentes mesures relatives à leur régime d'aide sociale. Certaines provinces en ont profité pour réformer leur régime, pour prévenir le recours à l'aide sociale (Alberta), et pour forcer les prestataires à se joindre au marché du travail (Ontario). D'autres ont opté pour des mesures plus modestes, préférant préserver l'intégrité de leur régime d'aide sociale.

LES GAINS APPRÉCIABLES DES RÉFORMES

Taux de dépendance

Des années 1970 au début des années 1990, toutes les provinces et territoires du Canada ont subi une forte hausse du taux de dépendance à l'aide sociale (Figure 2.1). Le Canada comptait 3,1 millions de prestataires de l'aide sociale en 1994, ce qui constitue un record historique (plus de 10 % de la population totale du pays). Les différentes réformes ont permis de réduire de près de moitié le nombre des prestataires, qui représentait 5,4 % de la population totale en 2005, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles.

Figure 2.2: Dépendance à l'aide sociale au Canada (1995 et 2005)



Source: Schafer, Emes, et Clemens, 2001; Conseil national du bien-être social, 2006; Comptes économiques provinciaux, 2006.

Les effets de la réforme de l'aide sociale diffèrent d'une province à l'autre (Figure 2.2). C'est en Alberta que le nombre d'assistés sociaux a le plus diminué. En 1993, ils étaient 196 000, soit 7,3 % de la population. Par reculs progressifs, le nombre d'assistés sociaux est passé à 56 400 en 2005, environ 1,7 % de la population. Il s'agit d'une diminution extraordinaire de 71 %. La Colombie-Britannique a connu un phénomène comparable après les réformes de 1999 et 2002. Le nombre d'assistés sociaux dans cette province est passé de 7,5 % de la population en 1998 à 3,5 % en 2005. Aujourd'hui, ces deux provinces présentent les taux de dépendance à l'aide sociale les plus bas des trente dernières années.

La dépendance à l'aide sociale a également chuté en Ontario puisque le nombre de prestataires y est passé de 12,8 % de la population en 1994 à 5,4 % en 2005, une baisse d'environ 676 500 personnes. Il s'agit du taux de dépendance le plus bas depuis 1988. Les autres provinces ont profité d'un succès plus mitigé. Depuis 1995, le nombre des prestataires de l'aide sociale en Saskatchewan est passé de 82 200 (environ 8,1 % de la population) à 48 700 (4,9 %). Au Québec, les prestataires de l'aide sociale comptaient pour 11,2 % de la population en 1996, comparativement à 6,8 % aujourd'hui. Exception faite de Terre-Neuve (à 9,4 %), le Québec est la province la plus durement touchée par le recours à l'aide sociale. Ailleurs au Canada, dans les provinces et territoires qui ont le moins modifié leur régime d'aide sociale, le taux de dépendance aux prestations a diminué de 10 % en moyenne en 1994 à 6,4 % en 2004, surtout à cause de la forte relance de l'économie à la fin des années 1990.

Autonomie financière

La diminution des taux de dépendance à l'aide sociale ne donne pas un portrait fidèle de la situation. Bien sûr, il faut se réjouir pour tous ces Canadiens qui n'ont plus recours à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins, mais sont-ils désormais autonomes financièrement? Les sociologues ont cherché à répondre à cette question en étudiant le bien-être des décrocheurs de l'aide sociale au Canada, en fonction des paramètres d'emploi et de revenu.

Une enquête réalisée en 2003 confirme que les réformes de l'aide sociale en Colombie-Britannique ont véritablement réussi à déplacer les ex-prestataires dans des occupations actives. Selon les chercheurs, 64 % des décrocheurs de l'aide sociale sont désormais sur le marché du travail, tandis que 7 % sont retournés aux études. Au moment de l'enquête, 60 % des répondants ont déclaré que leur occupation principale était le travail (Ministère des Ressources humaines de la Colombie-Britannique, 2003).

De nouvelles données de Statistique Canada, publiées en mars 2003, confirment l'amélioration de la situation financière pour la majorité des assistés sociaux (Frenette et Picot, 2003). Dans l'étude « La vie après l'aide sociale : le bien-être économique des personnes qui ont cessé de toucher de l'aide sociale au Canada dans les années 90 », on a observé qu'environ six anciens prestataires de l'aide sociale sur dix profitent d'une augmentation considérable de leur revenu familial net d'impôt par rapport à ce qu'il était lorsqu'ils recevaient des prestations du régime. En Ontario, par exemple, le tiers des anciens assistés sociaux gagnent 13 000 \$ de plus par année, en moyenne, comparativement à leur revenu de l'aide sociale deux ans plus tôt. Pour un autre tiers des anciens assistés sociaux, l'augmentation est de 2500 \$.

LES POSSIBILITÉS : RÉDUIRE DAVANTAGE LA DÉPENDANCE À L'AIDE SOCIALE

Principes

Il est très important de reconnaître que le rééquilibrage du fédéralisme, la liberté de choix et la responsabilisation grandissante ont considérablement contribué à réduire le recours systématique à l'aide sociale au cours des dix dernières années. Dans une optique de compassion et d'économie, l'application vigoureuse de ces principes donne des résultats remarquables et dignes de mention. Les provinces qui ont le plus réformé leur régime d'aide sociale, surtout en relevant le niveau de responsabilisation des prestataires et en leur donnant la liberté de choix, sont celles qui ont fait les gains les plus appréciables. La plupart des assistés sociaux dans ces provinces ont trouvé du travail et profité d'une amélioration de leur qualité de vie. Par contre, les provinces qui

ont apporté peu de changements à leur régime sont celles qui ont connu de plus faibles diminutions de la dépendance à l'aide sociale. Cependant, l'application de nos principes aux politiques d'aide sociale n'est ni parfaite, ni universelle. Les responsabilités demeurent confuses du fait que le financement, d'une part, et l'élaboration et l'exécution des programmes, d'autre part, n'incombent pas au même ordre de gouvernement. Le prélèvement du financement et la dépense de ces fonds devraient être indissociables. Malgré une restructuration universelle de la formule de financement, en 1996, ce ne sont pas toutes les provinces qui ont accordé la même liberté de choix, les mêmes occasions de redevenir autonomes et le même degré de responsabilisation à leurs citoyens les plus démunis. Il importe de souligner cette conclusion, puisque les principes mis de l'avant dans le présent document sont déterminants dans nos recommandations pour l'avenir de l'aide sociale au Canada.

PROPOSITIONS

Améliorer la formule de financement

La nouvelle formule de financement, adoptée en 1996, a donné aux provinces la latitude requise pour améliorer grandement leurs régimes d'aide sociale, mais cette formule n'en demeure pas moins imparfaite. Elle permet aux provinces de décider des politiques qui conviennent le mieux à leurs besoins. Elle n'influence aucunement les décisions des provinces, autrement que par l'imposition d'une condition d'universalité des régimes sans égard au lieu de résidence. Elle permet aux provinces de conserver les surplus des sommes transférées. Mais, le mauvais côté de la formule, c'est qu'elle entraîne une rupture dans l'acheminement de l'argent consacré à l'aide sociale, puisque le gouvernement qui dépense n'est pas le même que celui qui prélève les fonds. Les provinces dépensent de l'argent qu'elles n'ont pas perçu et sont donc moins enclines à utiliser ces fonds avec prudence. La même rupture rend les gouvernements moins responsables à l'égard de leurs citoyens en ce qui a trait à la quantité réelle de recettes perçues par leurs impôts. Le gouvernement fédéral aurait tout intérêt à amputer ses recettes de la valeur des fonds transférés et à donner aux provinces la marge fiscale nécessaire pour prélever ces mêmes fonds destinés aux programmes d'aide sociale. Cette nouvelle réforme aurait pour effet de stimuler la responsabilité des provinces à l'égard de leurs contribuables en ce qui a trait aux résultats de leurs politiques d'aide sociale. Les provinces devraient profiter de cette nouvelle formule de financement pour élaborer des politiques d'aide sociale véritablement adaptées à leur situation particulière, à leurs besoins et aux intérêts de leurs citoyens. Les provinces qui n'ont pas encore réformé leur régime devraient profiter de l'occasion pour privilégier le

soutien véritable des démunis et la recherche de l'autonomie financière par opposition à la dépendance à l'aide sociale.

Parallèlement, les provinces doivent être en mesure d'élaborer des programmes d'aide sociale qui reflètent adéquatement les besoins des personnes irrémédiablement nécessiteuses. Au Canada, trop de personnes handicapées ne reçoivent pas le soutien nécessaire pour vivre dans la dignité. Dans bien des cas, des mesures préjudiciables les empêchent d'améliorer leur qualité de vie par l'occupation d'emplois qui conviennent à leurs compétences. Les propositions qui suivent sont autant de réformes que peuvent réaliser les provinces pour administrer et mettre en oeuvre un régime d'aide sociale plus efficace et plus apte à donner leur autonomie financière aux prestataires.

Améliorer la gestion de l'aide sociale

Les monopoles empêchent habituellement l'obtention d'un rendement optimal. Un régime efficace d'aide sociale devrait comprendre une certaine dose de concurrence dans sa gestion et son exécution, pour en réduire les coûts de fonctionnement et améliorer la qualité des services.

1 *La concurrence dans l'administration de l'aide sociale*

Contrairement aux organismes du secteur public, les entreprises à but lucratif ont l'avantage d'être stimulées par la concurrence. Pour améliorer la gestion de l'aide sociale au Canada, les différents régimes devraient permettre la concurrence entre les secteurs public et privé, au moyen du processus d'appel d'offres (voir la monographie « Les entrepreneurs sociaux : une solution de rechange aux services gouvernementaux », à la p. 69).

Depuis 1996, les États-Unis autorisent la délégation de l'étude des demandeurs et de l'admissibilité à des entreprises privées, ce qui a permis, la concurrence aidant, de diminuer considérablement les coûts administratifs de l'aide sociale. Le champion de la gestion partagée de l'aide sociale est l'État du Wisconsin, qui a privatisé des secteurs complets de son régime dans le cadre du programme Wisconsin Works (W-2). L'octroi par appel d'offres de l'étude de l'admissibilité, de la gestion des cas et des services connexes a donné lieu, au Wisconsin, à une économie d'au moins 10,25 millions de dollars pendant les deux premières années de l'initiative de privatisation (Dodenhoff, 1998). Cette économie n'est pas le résultat de coupures des prestations, mais bien d'un gain d'efficacité du régime.

2 *La concurrence dans la fourniture des services*

Comme pour les tâches administratives, les gouvernements peuvent recourir au processus d'appel d'offres pour conclure des ententes d'exécution des programmes d'aide sociale avec des entreprises privées avec ou sans but lucratif. À

titre d'exemple, une entreprise privée peut agir auprès des prestataires en leur donnant de la formation, des périodes d'essai de travail et un soutien subséquent à l'emploi, pour les aider à se trouver du travail ou à garder un emploi. Ce genre d'ententes comprend souvent un volet de rémunération au rendement, de telle manière que les fournisseurs des services soient davantage récompensés pour leur réussite à diminuer le nombre d'assistés sociaux.

L'entreprise new-yorkaise America Works illustre bien la réussite de la privatisation des programmes d'aide sociale. En effet, des études sur les réalisations de l'entreprise ont démontré que 88 % des anciens prestataires placés sur le marché du travail au cours des trois années précédentes n'étaient toujours pas redevenus prestataires de l'aide sociale (Département du Travail de l'État de New York, 1977). L'organisme Social Market Foundation a confirmé, dans son étude d'America Works, que l'initiative parvenait réellement à trouver des emplois durables pour les assistés sociaux et à réaliser des économies de fonds publics (Harding, 1998). Une autre étude, réalisée celle-là par le National Center for Policy Analysis, a démontré que la formation professionnelle fournie par America Works coûtait 5490 \$ par prestataire de l'aide sociale, comparative-ment à 24 000 \$ pour un service comparable exécuté par la ville de New York (NCPA, 2000).

Rétablir l'autonomie des prestataires

Pour qu'un régime d'aide sociale soit efficace, il doit fournir une aide financière à court terme, puis contribuer à rétablir l'autonomie des prestataires. L'aide sociale doit être temporaire plutôt que permanente et la rapidité avec laquelle le système « perd » des clients devient alors le paramètre de mesure de sa réussite.

1 *Priorité à l'emploi*

Les régimes d'aide sociale ne doivent jamais perdre de vue que le travail est la meilleure garantie de l'estime de soi, de la réussite personnelle et de l'autonomie financière. Les programmes qui visent à retourner rapidement les assistés sociaux sur le marché du travail obtiennent de meilleurs résultats et favorisent davantage l'autonomie que les programmes privilégiant une formation en dehors du milieu de travail. Les prestataires de l'aide sociale doivent maintenir le contact avec le monde du travail pour acquérir ou préserver les compétences fondamentales que sont la ponctualité, la fiabilité et le sens de la coopération. Ce contact permanent favorise également le tissage de liens entre les prestataires et d'éventuels employeurs. Il leur permet d'acquérir l'expérience dont l'absence est le principal obstacle à l'embauche des assistés sociaux (Reidl and Rector, 2002).

À l'inverse, des études empiriques démontrent que les programmes axés sur l'éducation et la formation n'obtiennent pas de bons résultats. Une étude réalisée par l'Institut Fraser démontre que les programmes gouvernementaux

de formation aux États-Unis parviennent très mal à combattre le chômage, à augmenter les revenus et à réduire la dépendance à l'aide sociale parmi les mères et pères de familles monoparentales, les adultes défavorisés et les jeunes qui ont quitté l'école (Mihlar et Smith, 1997). L'entreprise Manpower Demonstration Research Corporation a constaté, pour sa part, que les assistés sociaux des programmes d'immersion à l'emploi gagnent un revenu 122 % plus élevé que les assistés sociaux des programmes de formation. Cette même étude a révélé que le modèle de priorité à l'emploi réussit plus rapidement à redonner leur autonomie aux assistés sociaux et obtient plus de succès au chapitre du travail, des revenus et de l'amélioration de la qualité de vie (Hamilton *et al.*, 2001, p. ES-2).

2 *Des emplois profitables*

Tout le monde a besoin de motivation. Les mesures incitatives contribuent grandement aux politiques d'aide sociale. En effet, les prestataires cherchent davantage à se trouver du travail quand leurs revenus sont assujettis à de faibles taux marginaux d'imposition. Plus on conserve pour soi les fruits de son travail, plus on a envie de travailler.

Partout aux États-Unis, les prestataires de l'aide sociale ont droit à des exemptions de gains, c'est-à-dire à des gains ignorés dans le calcul de leurs prestations. Presque tous les États accordent les mêmes exemptions quand vient le temps de déterminer l'admissibilité des demandeurs à l'aide sociale (Département de la Santé et des Services sociaux des États-Unis, 2003). Ces exemptions de gains sont particulièrement efficaces pour encourager le travail à temps partiel et, par conséquent, le maintien des compétences fondamentales et de l'accès à l'information sur d'autres possibilités d'emploi.

À l'inverse, les prestations d'aide sociale supérieures aux revenus potentiels d'un travail rémunéré encouragent les prestataires à maintenir cet état et invitent même les travailleurs à grossir les rangs des assistés sociaux. Par conséquent, il faut établir les niveaux des prestations en tenant compte des taux de rémunération, pour s'assurer que le travail rapporte plus que l'aide sociale.

3 *L'obligation de travailler*

L'obligation explicite de travailler et l'imposition de sanctions aux prestataires qui refusent de s'y soumettre ont pour effet d'accélérer le retour à l'autonomie et de faire de l'aide sociale une solution moins attrayante pour les premiers demandeurs. L'obligation de travailler consacre l'intention première de l'aide sociale, qui consiste à fournir une aide financière temporaire en situation d'urgence nécessaire.

En 1996, les États-Unis ont ajouté l'obligation de travailler à la réforme de l'aide sociale. L'obligation de travailler prend différentes tournures selon l'État : emplois non subventionnés, emplois subventionnés dans les entreprises

privées ou dans le secteur public, formation en cours d'emploi, service communautaire, formation professionnelle, recherche d'emploi. La diversité dans le genre de travail vaut la peine d'être soulignée, puisque les différences sont grandes entre les emplois du secteur privé et du secteur public. Dans le secteur public, les emplois sont souvent artificiels et temporaires. Le Bureau du vérificateur général des États-Unis considère que les programmes généralisés d'emploi dans la fonction publique dans les années 1970 n'ont pas bien préparé les participants au travail non subventionné dans le secteur privé (1978, 1979 et 1980). Pour le professeur Thomas DiLorenzo, de l'Université George Mason, les entreprises privées réussissent mieux à développer les compétences valables et à stimuler l'autonomie durable des participants aux programmes de création d'emplois. Le phénomène s'explique en partie par le fait que les employés reçoivent une formation dans des emplois auxquels les employeurs accordent de la valeur (1984).

Pour assurer le respect de l'obligation de travailler, tous les États américains imposent des sanctions aux assistés sociaux récalcitrants, sous forme de coupures partielles ou totales de leurs prestations. Les résultats obtenus par le programme Wisconsin Works (W-2) démontrent que l'application hâtive de l'obligation de travailler dans le secteur privé ou dans un quelconque service communautaire diminue de moitié le nombre des prestataires qui commencent à recevoir des prestations (Rector, 1997). Michael J. New, du Cato Institute, constate pour sa part que « la sévérité des sanctions a été la principale cause de diminution du nombre de prestataires entre 1996 et 2000 » (2002, p. 9).

4 *Limites de durée de l'aide sociale*

L'imposition de limites de durée des prestations décourage la dépendance des prestataires et consacre la qualité de secours financier temporaire des régimes d'aide sociale. Les limites de durée incitent les prestataires à retourner rapidement sur le marché du travail et à rechercher d'autres solutions que l'aide sociale. Les régimes qui imposent des limites de durée réussissent mieux que les autres à diminuer le recours à long terme à l'aide sociale. Depuis 1996, l'application de limites de durée est universelle aux États-Unis. En vertu du Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), les différents régimes d'aide sociale doivent imposer une limite de durée maximale de cinq ans au soutien financier temporaire des familles dans le besoin. Dans beaucoup d'États, la limite de durée est moins longue que cinq ans.

À la fin des années 1990, les États-Unis ont adopté de nombreuses mesures de réforme de l'aide sociale, si bien qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité des limites de durée à réduire la dépendance à l'aide sociale. Néanmoins, une récente étude intitulée « Welfare Dynamics Under Time Limits », examine les conséquences de la limite de durée (cinq ans) des prestations que reçoivent

les prestataires du Family Transition Program en Floride. L'étude conclut à une diminution de 16 % du nombre de prestataires attribuable à cette limite de durée, mis à part les autres éléments du régime susceptibles de diminuer le recours à l'aide sociale (Grogger et Michalopoulos, 2003).

5 *Diversification des options*

La diversification des options est une autre stratégie utilisée pour prévenir le recours à l'aide sociale. La prévention du recours à l'aide sociale est particulièrement importante, puisque le fait de recevoir des prestations stimule chez de nombreux prestataires le découragement et la dépendance à l'aide sociale (Blank et Ruggles, 1994; Cao, 1996; Meyer et Cancian, 1996). Au Canada, l'Alberta prend bien soin de diversifier les options préalables à l'aide sociale. Dans une étude réalisée en 1997 sur le régime d'aide sociale de la province, on souligne que « la forte diminution du nombre de prestataires est attribuable à la forte diminution du nombre de premiers demandeurs » (Boessenkool, 1997, p. 11 et 12).

Là où la compassion compte le plus : augmenter l'aide aux personnes handicapées

Pour les personnes aptes au travail qui éprouvent des difficultés particulières, l'aide sociale est un programme temporaire de secours d'urgence dans l'attente de leur retour à l'autonomie. Malheureusement, il existe une autre clientèle composée des nombreuses personnes inaptées au travail et incapables d'assumer leurs obligations sans l'aide de l'État. Les personnes handicapées ont également droit à l'amélioration de leur qualité de vie. Les gouvernements provinciaux devraient instituer des régimes d'aide distincts pour les personnes inaptées au travail et leur donner le soutien nécessaire pour s'assurer qu'elles vivent dans la dignité. Il faudrait réformer les dispositions de récupération fiscale et lever les autres obstacles qui empêchent ces personnes d'ajouter un revenu de travail à leur revenu en provenance de ces programmes.

CONCLUSION : RÉTABLIR L'AUTONOMIE DES DÉMUNIS

L'objectif de la réforme proposée se résume bien simplement. Elle vise à aider les Canadiens qui ont réellement besoin de l'aide sociale pour vivre dans la dignité et tous ceux qui éprouvent des difficultés à retrouver leur autonomie financière, à profiter des avantages que procure le travail et à reprendre confiance en l'avenir. Les mesures menant à cette réforme n'ont rien de nouveau; elles ont réussi en différents endroits à concrétiser cet objectif.

Les régimes d'aide sociale au Canada doivent apprendre à surmonter leur hésitation et leur manque de clairvoyance. Rien ne justifie l'abandon de milliers de Canadiens au triste sort de la dépendance financière. Tous les Canadiens

méritent l'amélioration de leur qualité de vie. Les politiques les plus importantes pour améliorer le sort des prestataires ne sont pas les politiques d'aide sociale. Ce sont les mesures favorisant la prospérité, la création d'emplois et l'autonomie. Nous reviendrons sur ces politiques dans la deuxième section, Une économie plus dynamique.

RECOMMANDATIONS

- 2.1 Éliminer le transfert fédéral en matière de santé et de programmes sociaux et laisser au gouvernement fédéral le soin de libérer une partie équivalente de l'assiette fiscale pour que les provinces puissent augmenter leurs recettes dans le but de financer leurs propres programmes d'aide sociale.
- 2.2 Profiter de ces ressources supplémentaires à l'échelle provinciale pour que les provinces prennent leurs responsabilités constitutionnelles en réformant leurs programmes d'aide sociale pour qu'ils donnent un « coup de main » plutôt que de constituer un « entrepôt » de dépendance à long terme.
- 2.3 Ouvrir la gestion de l'aide sociale et la prestation des services au niveau provincial à la concurrence de la part d'entreprises à but lucratif et d'organismes sans but lucratif, par un processus d'appel d'offres.
- 2.4 Mettre l'accent sur la reprise de l'indépendance grâce à l'emploi. À cette fin, les versements d'aide sociale devraient être conçus de manière à présenter une incitation forte à l'emploi, alors que les revenus d'emploi devraient être sujets au taux d'imposition marginal le plus bas possible.
- 2.5 Faire du retour au travail non seulement un objectif avoué des programmes d'aide sociale, mais une condition obligatoire à cette aide, en fixant des limites claires à la période pendant laquelle on peut être prestataire.
- 2.6 Inclure des composantes de prévention aux programmes d'aide sociale pour aider les candidats à éviter complètement l'aide sociale en essayant toutes les solutions de rechange réalistes.
- 2.7 Fournir aux Canadiens souffrant d'un handicap si grave qu'ils ne pourront jamais être pleinement indépendants une aide suffisante pour qu'ils vivent dans la dignité. Éliminer les mesures punitives qui restreignent leur capacité à obtenir un revenu supplémentaire en travaillant.

LES ENTREPRENEURS SOCIAUX : UNE SOLUTION DE RECHANGES AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Les sociétés ont toujours dépendu des organismes sans but lucratif et bénévoles pour offrir plusieurs biens publics cruciaux indépendamment tant du gouvernement que du secteur privé à but lucratif. Ces institutions de la société civile, y compris la famille, la religion, la charité, les sociétés d'aide mutuelle et d'autres associations communautaires, font davantage que simplement offrir une aide temporaire et une assurance contre les difficultés économiques imprévues. Elles ont aidé à bâtir du capital social, à encourager la confiance et la coopération entre les individus et à développer les valeurs et le caractère de la citoyenneté.

En 2003, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, il y avait 161 000 organismes en fonction dans le secteur sans but lucratif canadien¹. Douze pour cent (19 000 organismes) se consacraient aux services sociaux et la vaste majorité d'entre eux (91 %) se concentraient dans un seul endroit (quartier, village, ville ou région). Leur devoir de rendre des comptes aux communautés qui les appuient grâce à des dons de temps ou d'argent rend ces organismes sans but lucratif exceptionnellement qualifiés pour offrir des services sociaux de manière efficace, tout en étant à l'écoute des citoyens et en faisant preuve d'une compassion sincère.

S'ATTAQUER AUX CAUSES PROFONDES DE L'ITINÉRANCE²

Lorsqu'un groupe de citoyens préoccupés ont pris conscience du problème croissant d'itinérance à Calgary en 1983, ils n'ont pas attendu que le gouvernement vienne à la rescousse. Ils ont plutôt cherché des appuis parmi leur communauté afin de s'attaquer aux causes profondes de l'itinérance en ouvrant les portes de la Simon House Residence Society, un foyer pour les hommes sans-abri ou indigents cherchant activement à se débarrasser de leurs dépendances et à se rétablir. Dans un secteur où le financement étatique est la norme, Simon House a fermement résisté à toute forme de financement gouvernemental direct³. En plus des préoccupations voulant qu'un tel financement contribue à faire dévier

- 1 Environ la moitié de ces organismes sont des organismes de bienfaisance enregistrés. La différence entre un organisme de bienfaisance et un organisme sans but lucratif est que le premier est enregistré à l'Agence du revenu du Canada et est sujet à ses règles – ce qui lui donne le droit de délivrer des reçus fiscaux et d'accepter des bourses et dons de la part de fondations.
- 2 Ce portrait est tiré de LeRoy et Gudelot, 2004.
- 3 Le secteur des services sociaux sans but lucratif en Alberta tire environ 42 % de ses revenus du gouvernement. Puisque la majorité du financement gouvernemental direct des organismes sans but lucratif canadiens provient des provinces et des municipalités (respectivement

la mission, à interférer avec sa planification stratégique et à alourdir son fardeau administratif et sa paperasse, le conseil d'administration bénévole de Simon House estime que l'organisme doit être appuyé par la communauté. Cette décision a été rentable. Dans le monde notoirement concurrentiel et instable de la collecte de fonds sans but lucratif, Simon House s'est protégé des variations inattendues de revenus en maintenant des sources de financement nombreuses et diverses (52 sources différentes). D'ailleurs, les plus grands donateurs de Simon House comptent pour seulement le tiers de ses revenus totaux.

En plus d'appuyer cet organisme financièrement, la communauté offre aussi de nombreux bénévoles motivés, qui donnent 15 000 heures de leur temps chaque année à Simon House. D'anciens clients reconnaissants font partie des bénévoles les plus engagés, démontrant concrètement aux résidents actuels qu'en faisant des choix positifs dans leur vie, ils peuvent aussi devenir des membres productifs de la société. Ce recours aux bénévoles et une gestion serrée des dons permettent d'offrir les services pour seulement 15 \$ par jour, alors que le coût de programmes semblables peut souvent dépasser 1000 \$ par jour.

Le fait de compter sur l'appui communautaire comme source de bénévoles et de financement privé a établi une responsabilité directe de Simon House envers la communauté qu'il dessert. Les résultats ont été remarquables. Dans un domaine où le taux de succès peut être décourageant (de l'ordre de 5 à 20 %), Simon House obtient un taux de réussite de 50 %⁴. En plus de mener à la gratitude et au respect de ses clients et de ses donateurs, le succès de Simon House a fait de cet organisme un modèle à reproduire partout en Amérique du Nord.

AIDER LES PARENTS ADOLESCENTS À SE DÉPARTIR DE L'AIDE SOCIALE

Les organismes sans but lucratif peuvent aussi améliorer la prestation des programmes gouvernementaux d'aide sociale grâce à leur efficacité et à leur capacité d'innovation. Bien que les trois quarts de son budget de fonctionnement de 8 millions \$ proviennent de dons de la part de fondations privées et d'individus au sein de la communauté, le YMCA de Sarnia-Lambton a aussi obtenu un contrat du gouvernement de l'Ontario pour offrir un programme d'expérience, de poursuite et de reprise des études pour les parents (*Learning, Earning and Parenting* ou LEAP en anglais). Établi en 2000 en tant que segment de la stratégie de retour au travail pour les prestataires de l'aide sociale de cette province (« Ontario au travail »)⁵, le programme LEAP a été conçu pour améliorer la vie des jeunes parents âgés de 16 à 21 ans, les aidant à compléter l'école secondaire, à trouver et à garder un emploi et à améliorer leurs aptitudes parentales.

80 % et 12 %), l'indépendance du secteur varie de façon importante selon les provinces (Statistique Canada, 2004a). Simon House a parfois accepté de petites (moins de 1 % de ses revenus totaux) bourses d'emploi du gouvernement provincial pour subventionner le coût de fournir une expérience de travail à l'un de ses clients prestataires de l'aide sociale.

- 4 Simon House définit le succès comme « un retour à la famille, à l'emploi et à la communauté et un état de sobriété continu pendant une période minimale d'un an ».
- 5 « Ontario au travail » a été la pierre angulaire des réformes qui ont combiné des exigences rigoureuses de travail avec des sanctions de non-respect pour aider plus d'un demi-million de personnes (577 300) à cesser d'être prestataires de l'aide sociale en Ontario de 1994 à 2000 (LeRoy, 2005).

Avec plus de 90 ans d'expérience au service des jeunes de sa communauté, le YMCA est en mesure de compter sur une équipe de 400 bénévoles pour offrir une gamme supérieure de programmes et de services à ses clients. Cette force de travail exceptionnelle est manifeste pour le programme LEAP, où un seul employé équivalent temps complet est assisté de seize bénévoles à temps plein. Cela permet au YMCA de garder les coûts peu élevés tout en répondant aux besoins locaux, en offrant des incitations à valeur ajoutée aux participants du programme LEAP, qui vont des couches et des services de garde à du mentorat et de l'orientation professionnelle.

Le recours aux bénévoles et la grande attention portée aux besoins et aux résultats des clients ne sont que deux des caractéristiques qui ont fait du programme LEAP du YMCA de Sarnia-Lambton un succès aussi retentissant. Jusqu'ici, 127 étudiants ont réussi le programme LEAP du YMCA, plus de 90 % d'entre eux n'étant plus prestataires d'Ontario au travail. Un fait encore plus important que les économies réalisées par les contribuables grâce à ce partenariat est la réalité des jeunes familles qui ont été sauvées d'une vie de dépendance et de détresse.

CONCLUSION

Simon House et le YMCA de Sarnia-Lambton démontrent comment la capacité d'innovation et l'entrepreneuriat du secteur sans but lucratif peuvent être utilisés pour améliorer la qualité des services publics et la qualité de vie au sein des communautés. Le fait que les contribuables financent un service particulier n'exige pas que le gouvernement offre le service en question, comme il ne doit pas fonder une entreprise de construction publique chaque fois qu'un édifice public est bâti. Qu'ils agissent indépendamment ou en partenariat avec le gouvernement, les organismes sans but lucratif sont guidés par la discipline du marché afin de faire le meilleur usage possible des ressources humaines et financières limitées. De manière tout aussi importante, ces organismes sans but lucratif sont motivés par une compassion authentique envers les individus avec lesquels ils partagent leur vie pendant de nombreuses heures de services chaleureux.

RECOMMANDATION

- ✦ Les gouvernements au Canada devraient examiner des façons d'ouvrir la prestation des services d'aide sociale à la concurrence de la part d'entreprises à but lucratif et d'organismes sans but lucratif, par un processus d'appel d'offres.

LES MEILLEURS SOINS DE SANTÉ AU MONDE

PROCURER DES SOINS DE SANTÉ ET LA LIBERTÉ DE CHOISIR À TOUS

Notre vision du système de santé en est un permettant d'obtenir les meilleurs soins de santé au monde. Les Canadiens devraient pouvoir accéder aux meilleurs soins médicaux qui soient, sans égard à leur capacité de payer et sans attente.

La réalité est bien différente. Les Canadiens paient le gros prix pour des services de santé médiocres, aux résultats tout aussi médiocres. Qui plus est, des millions de Canadiens voient leur état de santé se détériorer et souffrent du stress supplémentaire qu'impose une attente interminable pour obtenir un diagnostic et les soins dont ils ont besoin.

L'OBJECTIF : AIDER LES CANADIENS À PROFITER DU MEILLEUR ÉTAT DE SANTÉ POSSIBLE

Les Canadiens méritent assurément ce qu'il y a de mieux comme système de soins de santé. C'est ce qu'ils sont en droit de recevoir quand on considère ses coûts exorbitants. Malheureusement, les Canadiens n'obtiennent pas les services qui répondent à leurs attentes. Ils devraient rapidement obtenir les soins requis et subir les examens exigés par leur médecin. Le régime public de santé devrait s'assurer que les Canadiens reçoivent les soins dans un délai qui assure le confort et la tranquillité d'esprit et, surtout, qui en garantisse l'efficacité. Le régime public doit privilégier la clientèle, et non les fonctionnaires de la santé. Tous les Canadiens devraient obtenir des soins de santé efficaces et pertinents, sans attente et sans égard à leur capacité de payer. Les attentes d'une durée intolérable sont condamnables compte tenu de la piètre qualité des soins.

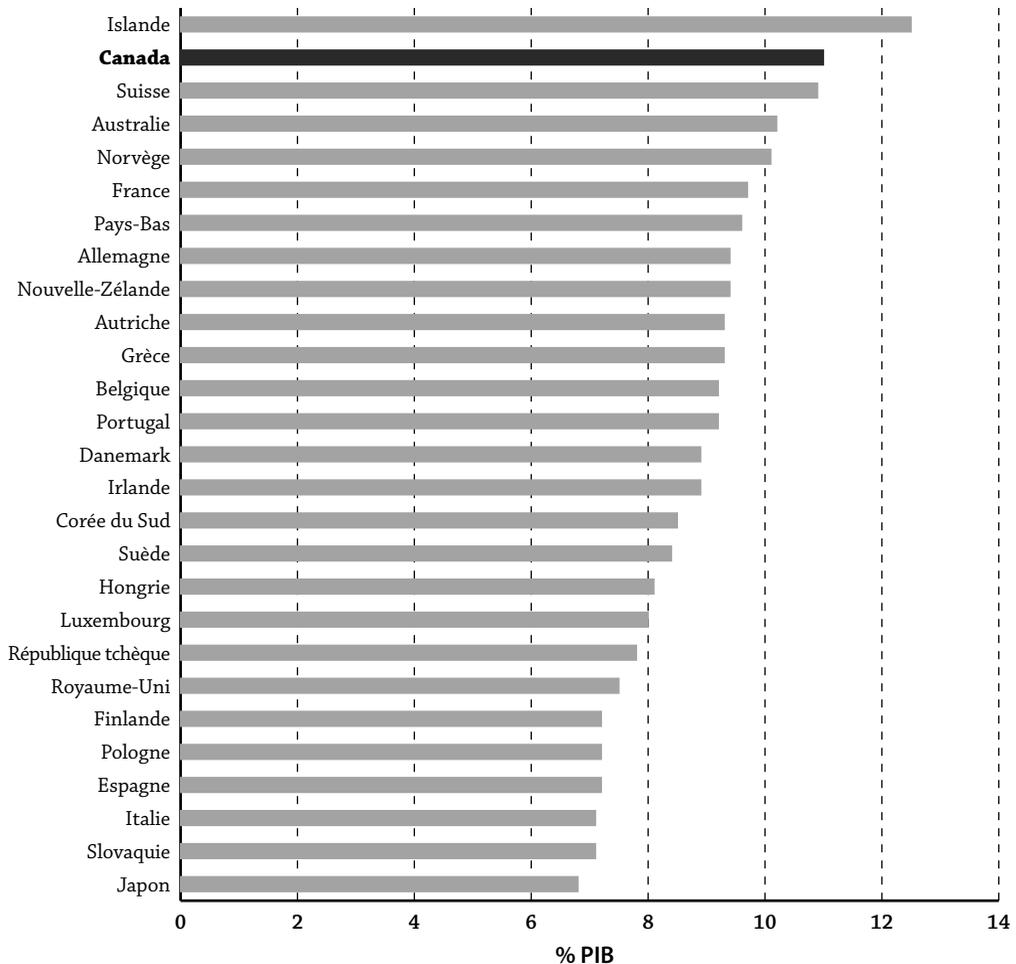
Devant l'incapacité de l'État d'assurer la qualité des soins de santé, les Canadiens devraient avoir le droit d'explorer d'autres options pour obtenir le

diagnostic, les examens et les soins requis. En plus de mériter les meilleurs soins de santé au monde, les Canadiens devraient pouvoir choisir librement leurs fournisseurs de soins parmi différentes options (service public, service privé avec ou sans but lucratif). De même, les Canadiens devraient profiter du privilège de souscrire à l'assurance maladie qui répond le mieux à leurs besoins.

LA SITUATION ACTUELLE : LES SYMPTÔMES DE DÉTRESSE

La longévité et l'état de santé des Canadiens sont meilleurs qu'ils ne l'étaient il y a trente ans. Cette bonne nouvelle ne confirme aucunement l'efficacité de nos régimes de soins. Parmi tous les pays membres de l'OCDE qui ont un régime universel de soins de santé, le Canada se classe au deuxième rang (Figure 3.1) pour la part du PIB consacrée aux soins de santé (ajustée pour tenir compte

Figure 3.1: Dépenses en santé ajustées en fonction de l'âge (en % du PIB) dans les pays de l'OCDE avec accès universel (2003)

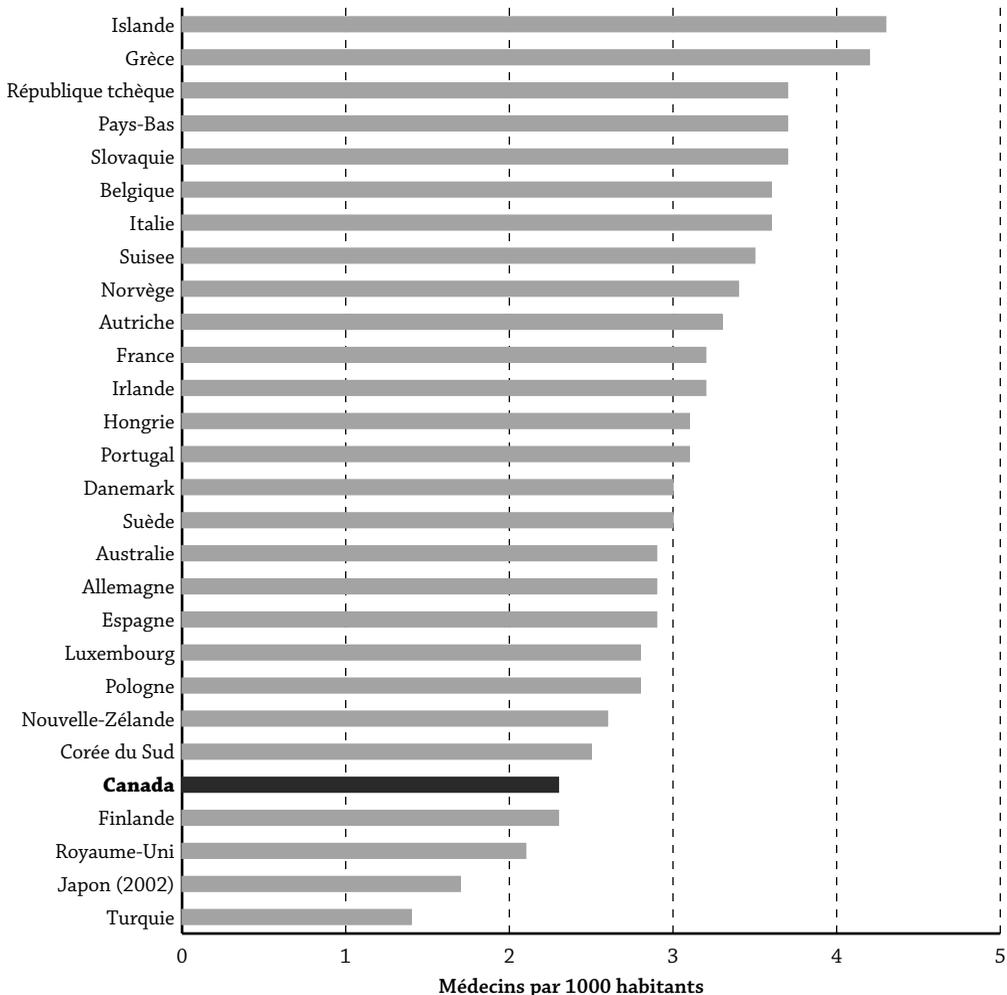


Source: Esmail et Walker, 2006, p. 2.

de l'âge des citoyens), tout en traînant loin derrière les meneurs au chapitre de l'accès aux services et de la qualité des soins (Tableau 3.1).

Selon une étude récente sur l'accès aux soins de santé, ajusté pour tenir compte de l'âge des citoyens (OCDE, 2006), le Canada occupe le vingt-quatrième rang sur 28 pays pour lesquels des données sont disponibles avec seulement 2,3 médecins pour 1000 habitants (Figure 3.2). En ce qui concerne la haute technologie médicale, le Canada est treizième sur 24 pour l'accès à l'IRM, dix-septième sur 23 pour l'accès aux tomodensitomètres, septième sur 17 pour l'accès aux mammographes et avant-dernier sur 20 pour l'accès aux lithotriteurs (Tableau 3.2). En 2006, les Canadiens attendaient en moyenne 17,8 semaines – plus de quatre mois – entre la visite au médecin généraliste et l'obtention des soins spécialisés prescrits. Cette attente est 91 % plus longue qu'elle ne l'était il y a 13 ans à peine, en 1993.

Figure 3.2: Nombre de médecins par 1000 habitants (ajusté en fonction de l'âge) dans les pays de l'OCDE (2003)



Source: Esmail et Walker, 2006, p. 3.

Tableau 3.1 : Résultats des systèmes de santé des pays membres de l'OCDE

	Mortalité en fonction des statistiques démographiques		
	Espérance de vie en santé / Espérance de vie – Rang en 2002	Mortalité infantile – Rang en 2003	Mortalité périnatale – Rang en 2003
Australie	11	17	3
Suède	1	3	9
Japon	2	2	2
Canada	16	21	14
Islande	16	1	1
France	11	8	19
Italie	7	11	6
Suisse	8	13	24
Norvège	5	5	9
Finlande	9	3	7
Luxembourg	4	19	11
Corée du Sud	27	21	5
Autriche	11	16	15
Allemagne	2	11	13
Nouvelle-Zélande	21	24	17
Grèce	20	8	16
Espagne	5	6	11
Pays-Bas	10	17	21
Royaume-Uni	19	21	20
Belgique	16	13	16 ²
Danemark	15	15	18
Irlande	22	20	25
Portugal	24	10	8
Pologne	26	25	22
Turquie	28	28	27
République tchèque	11	7	4
Slovaquie	22	27	23
Hongrie	25	26	26

[1] La mortalité combinée est la moyenne des pourcentages de mortalité pour les hommes et pour les femmes.

[2] Pour certains pays, l'information n'est pas disponible. Dans ces cas, le rang moyen a été utilisé.

Sources : Esmail et Walker, 2006, p. 7.

**Mortalité tenant compte
de l'efficacité des soins de santé**

Mortalité évitable par les soins de santé – Rang en 2001	Perte d'années de vie potentielles – Rang en 2002	Mortalité par cancer du sein – Rang en 2002	Mortalité combinée du cancer du colon et du rectum – Rang en 2002 ¹	Rang cumulé
3	6	5	2	1
5	2	1	9	2
2	3	11	4	3
4	9	10	2	4
16 ²	1	4	7	5
1	12	6	11	6
6	8	11	5	6
16 ²	4	9	1	6
8	5	8	14	9
13	7	2	14	10
16 ²	10	6	6	11
16	21	3	7	12
10	11	16	17	13
14	14	14	12	13
15	17	13	10	15
11	13	17	19	16
7	15	21	18	17
9	16	23	16	18
17	20	15	13	19
16 ²	17 ²	18	20	20
12	19	21	25	21
18	18	24	21	22
19	22	19	23	23
21	24	20	22	24
16 ²	17 ²	28	28	25
20	23	25	24	26
22	25	27	26	27
23	26	26	27	28

Tableau 3.2 : Disponibilité des technologies médicales, ajustée en fonction

	IRM/ million d'habitants	Rang sur 24	Tomodensito- mètre/million d'habitants
Allemagne	5,3	12	12,6
Australie	4,1	16	—
Autriche	13,2	5	26,4
Belgique	6,2	11	27,0
Canada	5,1	13	11,7
Corée du Sud	13,9	3	49,4
Danemark	9,1	9	14,4
Espagne	6,7	10	11,9
Finlande	12,6	6	13,6
France	2,6	19	7,9
Grèce	2,0	23	15,2
Hongrie	2,5	21	6,3
Irlande	—	—	—
Islande	20,5	2	24,6
Italie	10,1	8	21,0
Japon	29,9	1	78,4
Luxembourg	11,5	7	27,7
Norvège	—	—	—
Nouvelle-Zélande	4,3	14	13,5
Pays-Bas	—	—	—
Pologne	1,1	24	7,0
Portugal	3,7	17	12,0
République tchèque	2,6	19	13,2
Royaume-Uni	4,2	15	6,4
Slovaquie	2,4	22	10,5
Suède	—	—	—
Suisse	13,4	4	17,0
Turquie	3,0	18	7,3
Moyenne OCDE	7,9	—	18,9

Note : Les données pour l'an 2003 n'étaient pas disponibles pour tous les pays. Des années précédentes ont été utilisées dans les cas indiqués ci-dessous.

Données IRM 2002 : Grèce, Japon; Données Tomodensitomètres 2002 : Grèce, Japon;

Données Mammographes 2002 : France, Grèce; Données Mammographes 2001 : Canada;

Données Lithotriteurs 2002 : Japon; Données Lithotriteurs 2001 : Turquie.

Source : Esmail et Walker, 2006, p. 63.

de l'âge, dans les pays membres de l'OCDE, 2003

Rang sur 23	Mammographes / million d'habitants	Rang sur 17	Lithotriteur/ million d'habitants	Rang sur 20
14	—	—	2,8	9
—	—	—	1,4	13
5	—	—	1,7	11
4	18,6	9	4,0	6
17	21,4	7	0,6	18
2	38,4	2	10,5	1
10	—	—	—	—
16	8,8	15	1,6	12
11	38,3	3	0,4	20
19	39,6	1	0,7	17
9	24,7	5	—	—
23	11,5	13	1,1	15
—	—	—	—	—
6	20,5	8	4,2	5
7	—	—	—	—
1	—	—	5,4	2
3	23,0	6	2,3	10
—	—	—	—	—
12	26,2	4	0,6	18
—	—	—	—	—
21	15,8	10	3,2	8
15	10,9	14	1,3	14
13	14,9	12	3,6	7
22	7,5	16	—	—
18	15,6	11	5,2	3
—	—	—	—	—
8	—	—	4,3	4
20	6,4	17	0,9	16
—	20,1	—	2,8	—

L'état de santé des Canadiens commence à ressentir les effets de la détérioration des services. Malgré le fait que le Canada consacre plus d'argent aux soins de santé que tout autre pays industrialisé de l'OCDE, exception faite de l'Islande, il occupe le seizième rang pour la proportion de l'espérance de vie en bonne santé. Le Canada occupe aussi le vingt et unième rang pour la mortalité infantile, le quatorzième pour la mortalité périnatale, le dixième pour les décès causés par le cancer du sein, le neuvième pour le nombre d'années perdues à cause de maladies et le quatrième pour le nombre de décès évitables. Il occupe aussi le second rang pour la mortalité due au cancer colorectal.

Les Canadiens croient fermement que les soins de santé sont indispensables pour assurer leur bonne qualité de vie. Ils considèrent que les services nécessaires doivent être accessibles à tous, peu importe la capacité de payer. L'objectif de l'amélioration des soins de santé ne laisse personne indifférent, malgré les désaccords concernant les stratégies à employer pour parvenir à cette fin. Malheureusement, les divergences d'opinions sur les mesures à adopter et les craintes qu'inspire l'échec relatif du régime de soins de santé aux États-Unis nous emprisonnent dans des politiques qui n'améliorent aucunement la situation. Les Canadiens continuent de payer, d'espérer et d'attendre en vain.

LE TRISTE BILAN DE LA SANTÉ

Les services de santé au Canada souffrent d'une affection débilante, imputable au déséquilibre institutionnel des responsabilités et aux obstacles à la liberté de choix. Le Canada est le pays développé qui s'efforce plus que tout autre, y compris les pays socialistes, de protéger le monopole de l'État sur les soins de santé, sans compter la dépense. La pierre angulaire du régime des soins de santé du Canada, la *Loi canadienne sur la santé*, interdit formellement aux provinces et aux citoyens d'exercer leur liberté de choisir les politiques et les services qui répondent le mieux à leurs besoins. Selon l'interprétation effectuée par le gouvernement fédéral jusqu'à maintenant, la loi impose aux différentes provinces un monopole étatique de l'assurance maladie. Elle veille à ce que les gouvernements soient les seuls à financer et à administrer les soins essentiels. Elle interdit aux Canadiens d'obtenir des services auprès de fournisseurs privés. La loi interdit également le recours aux tickets modérateurs, la surfacturation des services en assurance publique et tout autre mécanisme de marché et signal en matière de prix qui pourraient favoriser l'allocation plus efficace des ressources aux services de santé. Les provinces qui dérogent à la *Loi canadienne sur la santé* s'exposent à des sanctions et risquent de perdre les transferts de fonds du gouvernement fédéral, qui sont évalués à 29,8 milliards de dollars en 2006-2007.

Les dispositions monopolistiques de la loi font-elles en sorte que nos soins de santé sont meilleurs? La réponse est un NON catégorique quand on considère les résultats des études comparatives internationales. Tous les pays membres de l'OCDE qui ont un régime d'accès universel aux soins de santé et qui, d'autre part, obtiennent de meilleurs résultats que le Canada au chapitre des décès évitables et des années de vie perdues à cause de la maladie, autorisent le recours à des soins privés et appliquent une formule de tickets modérateurs. De plus, seulement un de ces pays dépense davantage que le Canada pour les soins de santé, après pondération tenant compte de l'âge de la population (cette pondération est nécessaire, puisque les coûts des soins de santé varient considérablement en fonction de l'âge de la clientèle). Tous les pays qui obtiennent de meilleurs résultats que le Canada pour le nombre d'années de vie en bonne santé autorisent également le recours aux soins privés; tandis que 75 % de ces pays appliquent également une formule de partage des coûts pour l'accès au régime de soins de santé.

Le cancer du sein est une maladie mortelle, mais qui peut être vaincue au moyen de soins appropriés. Or, le Canada occupe le dixième rang des pays membres de l'OCDE, derrière neuf pays qui permettent l'accès aux services de santé privés et qui appliquent une forme de ticket modérateur. De ces neuf pays en avance sur le Canada, un seul consacre une plus grande part de son PIB aux soins de santé.

Peu de pays présentent des listes d'attente aussi longues que celles du Canada pour l'obtention des soins de santé. Dans sept pays membres de l'OCDE, les malades reçoivent immédiatement les soins requis et tous ces pays ont adopté des politiques de santé qui favorisent la concurrence, la liberté de choix et la responsabilité individuelle.

Le Canada est un pays riche. Riche également de l'expertise et du bon vouloir des médecins et des autres professionnels de la santé. L'inefficacité de notre régime de soins est entièrement attribuable à la pauvreté de nos politiques. Nous croyons que le Canada peut faire mieux.

L'AVENIR : ENCOURAGER LE CHANGEMENT

Les chapitres précédents ont souligné comment la liberté de choix, la responsabilisation personnelle et un fédéralisme équilibré ont permis d'assurer la qualité de l'éducation au Canada et d'améliorer l'efficacité de nos régimes d'aide sociale. Le mauvais état du régime de santé publique du Canada est symptomatique de l'ignorance de ces principes. En définitive, nos politiques font fausse route quand elles consacrent le monopole de l'État sur la fourniture des soins de santé, quand elles ignorent la liberté de choix et la responsabilité individuelle, quand elles accordent un si grand pouvoir d'ingérence au gouvernement

fédéral dans un domaine de compétence provinciale. Cependant, il faut bien admettre que la situation pourrait aller en s'améliorant, compte tenu de certains événements récents.

Le jugement *Chaoulli* rendu par la Cour suprême du Canada en 2005 a envoyé un message éloquent à notre régime de soins de santé indiquant que les files d'attente pour l'obtention des soins constituent une violation des droits des Canadiens à la vie et à la sécurité. Le fait pour un malade de souffrir ou de mourir en attendant de recevoir des soins a toujours été impardonnable. La Cour suprême déclare désormais qu'il s'agit d'une situation inconstitutionnelle au Québec et probablement ailleurs au pays. Il n'en reste pas moins que le Québec est la province qui pourrait prendre l'avance en maintenant l'universalité de l'accès aux soins de santé tout en accordant aux usagers la liberté du choix des services. Le régime monopolistique du Québec devient progressivement un régime mixte de soins de santé. La Colombie-Britannique semble aussi ouverte à se diriger vers un tel régime mixte et à s'éloigner du monopole étatique.

La profession médicale, par l'entremise de l'Association médicale canadienne, a également manifesté sa volonté d'étudier des solutions possibles aux problèmes actuels.

LE TRAITEMENT : EXAMINER CE QUI PEUT ÊTRE FAIT DE PLUS

Principes

La réforme du régime canadien de soins de santé doit tenir compte de considérations sociales plutôt que financières. La priorité doit être donnée à nos voisins et à nos concitoyens malades et en attente de soins. La solution au malaise profond qui nuit à la qualité du régime de soins de santé du Canada passe par l'application des principes qui sous-tendent toutes nos recommandations, particulièrement un plus grand respect des choix et de la responsabilité individuels et un plus juste équilibre entre les compétences et les ressources.

Le jugement rendu en 2005 par la Cour suprême du Canada et levant l'interdiction de l'assurance maladie privée confirme la justesse de ces principes. Les Canadiens doivent assumer davantage de responsabilités pour leur santé et celle de leurs proches. Pour parvenir à cette fin, les Canadiens doivent également disposer d'une plus grande liberté de choix des services de santé. L'autorité du gouvernement fédéral ne doit pas emprisonner les Canadiens dans un monopole d'État. Autant les médecins ne devraient pas être forcés de devenir des fonctionnaires, autant les organismes gouvernementaux ne devraient pas nécessairement administrer des hôpitaux.

Qui plus est, les gouvernements provinciaux ne devraient pas empêcher les Canadiens d'exercer leur droit constitutionnel par la recherche des meilleures solutions possibles à leurs problèmes de santé. Il faut donc supprimer les contraintes imposées aux provinces par le gouvernement fédéral à l'égard de la fourniture des soins de santé. Libérées de toute obligation à l'égard du gouvernement fédéral, les écoles primaires et secondaires du Canada obtiennent d'excellents résultats et proposent une diversité de programmes d'études conforme aux valeurs et aux priorités de citoyens mieux servis par l'ordre de gouvernement le plus sensible aux besoins de la clientèle. De même, des centaines de milliers de Canadiens, dans l'obligation de recourir à l'aide sociale, ont retrouvé l'espoir d'une amélioration de leur situation lorsque le gouvernement fédéral a reconnu que les mêmes principes s'appliquaient aux programmes d'aide sociale. Le rééquilibrage du fédéralisme en matière de santé devient donc impératif pour redonner espoir aux Canadiens et pour les aider à obtenir rapidement des soins efficaces et adéquats.

Les provinces, pour leur part, doivent encourager les citoyens, les familles et les communautés à faire de bons choix, d'une manière responsable. Après tout, la santé est certainement la préoccupation la plus personnelle qui soit. Les besoins et les préférences sont propres à chaque personne et diffèrent selon les familles et les communautés. Les gouvernements, aussi bien provinciaux que fédéral, éprouvent énormément de difficultés – quand ils y parviennent – à représenter l'ensemble des choix et des intérêts de millions de personnes et à fournir des services qui rejoignent tous leurs commettants. Les individus, les familles et les communautés bien informées connaissent mieux que l'État leurs besoins et les solutions conséquentes. Dans le même ordre d'idées, les fournisseurs de soins de santé qui sont le plus près des individus, des familles et des communautés sauront mieux répondre à leurs besoins, dans la mesure où l'État leur en donne la capacité.

L'information et les mesures d'encouragement sont les solutions à la responsabilité accrue des Canadiens en matière de santé. Actuellement, le régime des soins de santé encourage trop peu les Canadiens qui décident volontairement d'adopter de bonnes habitudes de vie pour se maintenir en bonne santé. Il ne comprend aucun signal en matière de prix ni aucune mesure de la qualité pour aider les Canadiens à faire des choix éclairés pour préserver leur bonne santé. Rien n'illustre mieux cet aspect pervers de notre régime de santé que sa hiérarchie compliquée. Les fournisseurs des soins obtiennent l'essentiel de leurs revenus directement des gouvernements plutôt que des gens qui reçoivent les soins. Inévitablement, les fournisseurs de soins sont obligés d'être plus sensibles aux intérêts des fonctionnaires qui les supervisent qu'aux intérêts de leur clientèle. En conséquence, les coûts des services vont en augmentant et les listes d'attente s'allongent au-delà du raisonnable.

Lorsque les professionnels de la santé sont plus directement redevables envers leurs patients et qu'ils ont une plus grande liberté pour répondre à leurs besoins, leur rendement est meilleur. La liberté du choix des fournisseurs de soins, telle qu'observée dans presque tous les autres pays développés, stimule la responsabilisation de ces fournisseurs. Dans ces pays, la clientèle peut faire valoir ses exigences. Les Canadiens n'en méritent pas moins

Pour un système qui fonctionne : ce qui doit être fait

1 *Les responsabilités fédérales et provinciales*

Le gouvernement fédéral devrait redonner aux provinces les ressources et les responsabilités en matière de santé. Cette proposition est simple et va droit au but. Le gouvernement fédéral doit arrêter de percevoir les taxes et les impôts qui servent à financer les services de santé. Il doit, en contrepartie, permettre aux provinces d'augmenter leurs revenus de taxes et d'impôts d'une valeur équivalente. Cette proposition risque d'inquiéter à tort les Canadiens des provinces les moins riches. Une formule de péréquation structurée adéquatement permettra de protéger ces provinces contre toute conséquence négative issue de ce changement. Notamment, une nouvelle formule de péréquation devrait accorder plus d'argent aux provinces les moins riches, pour lesquelles un point d'impôt vaut moins que pour les provinces riches.

Le gouvernement fédéral doit contribuer différemment et plus efficacement au financement des services de santé, notamment dans la recherche et les sciences de la santé, dans la collecte et la diffusion de l'information sur les meilleures pratiques médicales, dans la transférabilité des avantages sociaux entre les provinces et dans la coordination des interventions nationales dans les situations d'urgence qui débordent les frontières des provinces (par exemple, le SRAS, l'ESB et les pandémies qui pourraient survenir).

Lorsque la responsabilité des soins de santé sera entièrement redonnée aux provinces, elles devraient viser à mettre en place un meilleur système pour leurs citoyens plutôt que de simplement se satisfaire du système actuel. Plusieurs des problèmes qui affligent le régime canadien des soins de santé – les listes d'attente, les lacunes au chapitre de l'équipement de pointe, le manque de médecins – sont imputables à son caractère de monopole étatique. Il existe d'autres formules, plus efficaces et tout aussi cohérentes avec l'objectif d'un accès universel et rapide aux soins de santé pour tous les Canadiens, sans égard à leur capacité de payer.

Les provinces ne devraient pas réagir au retrait du gouvernement fédéral du secteur de la santé par un alourdissement de leur bureaucratie. Les ministères de la Santé doivent plutôt entreprendre une réforme en vue de financer et de régir les services, dont l'exécution incomberait à d'autres intervenants. Les

gouvernements qui régissent et qui exécutent à la fois s'exposent à un grave conflit d'intérêts. Les ministères de la Santé doivent apprendre à conclure des accords avec les hôpitaux, les cliniques, les médecins et les autres fournisseurs des soins, puis à en surveiller l'exécution. Ces contrats devront comprendre des objectifs bien définis – taux de mortalité, d'infection, de complications médicales, de satisfaction des patients – que les autorités provinciales pourront mesurer pour en diffuser les résultats parmi la population afin de leur permettre d'exercer le mieux possible leur liberté de choix. Les fournisseurs de services qui n'atteignent pas les objectifs fixés verront éventuellement leurs contrats résiliés.

D'autre part, les hôpitaux et les autres fournisseurs des services de santé devront être juridiquement et concrètement indépendants de l'État. Ainsi, ils auront l'entière liberté de négocier les conventions collectives et de décider des ressources humaines et matérielles requises. Dans le cas des installations qui fourniront des services financés par l'État, elles devront être accréditées par une tierce partie indépendante et responsable, plutôt que par le gouvernement provincial.

Plusieurs provinces indiquent déjà à leurs citoyens combien de temps ils devront attendre pour recevoir certains types de soins et combien de personnes se trouvent avant eux sur la liste d'attente. L'idée derrière ces initiatives devrait être étendue pour aider les patients à prendre des décisions éclairées quant à l'hôpital ou au fournisseur de soins qui répondent le mieux à leurs besoins. Toutefois, bien que les provinces devraient rendre cette information disponible, elles ne devraient pas être l'unique source d'information. Une évaluation du rendement du gouvernement effectuée par le gouvernement lui-même est suspecte en soi. Faciliter l'accès des chercheurs et des organisations de consommateurs à toutes les données ayant trait au fonctionnement et au rendement du système de santé (tout en protégeant la vie privée des patients, évidemment) permettrait d'offrir une base plus fiable et plus complète pour que les consommateurs puissent prendre de meilleures décisions en matière de santé. Un marché de l'information libre et transparent encouragerait aussi les fournisseurs de soins à se concurrencer en fonction de la qualité du service.

2 *Les responsabilités individuelles*

Dans toutes les provinces, les Canadiens devraient disposer du droit d'obtenir des services de santé privés et de souscrire au régime d'assurance de leur choix pour en acquitter la facture. L'absence de liberté de choix a entraîné des normes de service médiocres, envers lesquelles les Canadiens ne peuvent protester à cause de l'absence d'autres fournisseurs. Étant donné qu'ils ne peuvent voter avec leur portefeuille, le régime public de soins de santé n'est pas motivé à leur offrir des services plus rapides, plus efficaces et dans de meilleures installations.

L'émergence de services privés parallèles permettra de corriger bien des défauts de la situation actuelle, notamment en favorisant les interactions entre les deux formes de services et l'adoption plus rapide par le régime public des innovations médicales du régime privé, grâce au personnel travaillant de part et d'autre. Cela permettrait aussi de mieux utiliser une ressource précieuse qui demeure souvent inexploitée à cause de restrictions créées par le système budgétaire.

Actuellement, la fourniture et l'acquisition d'une assurance maladie privée pour obtenir les soins « médicalement requis » demeurent généralement interdites au Canada. La politique actuelle ne tient aucunement compte des preuves empiriques qui confirment les défauts de la monopolisation par l'État des services de santé. Un régime parallèle de services privés de santé n'est peut-être pas une garantie de bonne santé, mais c'est assurément un pas dans la bonne direction.

Les familles, les personnes seules, les syndicats, les entreprises, les groupes de bénévoles et les organismes philanthropiques doivent disposer du droit d'acquiescer à l'assurance maladie de leur choix. Il faut les encourager dans cette voie dans le cadre d'un programme calqué sur la situation prévalant en Australie et en Allemagne, où les personnes qui souscrivent à un tel régime de services privés sont partiellement remboursées pour cette dépense ou exemptées de payer les primes du régime public d'assurance maladie.

La promotion active de l'émergence d'un marché privé d'assurance maladie et de soins améliorera grandement le bilan de la santé au Canada, notamment par l'amélioration des services pour les patients. Les clients du régime privé d'assurance maladie et de soins feront en sorte que l'État disposera de ressources supplémentaires à investir dans son régime public, pour le plus grand avantage de tous les Canadiens en attente de soins de santé.

Les provinces doivent également réformer la manière dont le système de santé public lui-même interagit avec les patients. Le fait de ne pas payer directement pour les soins obtenus incite les patients à recourir plus fréquemment aux services de santé et à négliger l'information qui leur permettrait de prendre les décisions les plus appropriées quant au moment et à l'endroit pour obtenir des soins. Cette situation peut mener à une demande abusive de services et au gaspillage des ressources.

Le paiement des soins de santé au moyen des impôts, comme c'est le cas pour la plupart des Canadiens, engendre un certain nombre d'autres problèmes. Étant donné que la relation n'est pas précise entre les sommes allouées au régime de soins et les services rendus à la population, les gouvernements peuvent librement augmenter les taxes et les impôts, sous prétexte d'une augmentation des portefeuilles requis par les services de santé, sans véritablement allouer leurs revenus additionnels à cette fin. Par ailleurs, étant donné que les

citoyens ignorent les coûts des services de santé, à défaut de les partager au point d'accès, ils peuvent s'opposer aux augmentations de taxes et d'impôts véritablement nécessaires, sous prétexte que les revenus supplémentaires n'iront peut-être pas à la santé en dépit de la gratuité des soins. Une telle situation peut mener à un manque à gagner chronique pour les services de santé.

La coassurance, les franchises et la participation aux coûts contribueront à améliorer la fourniture des soins et à diminuer les coûts des services de santé. Bien entendu, il faudra imposer des limites à ces mécanismes pour s'assurer que les malades chroniques et que les patients aux problèmes graves ne souffrent pas également de difficultés financières. Le principe de l'utilisateur-payeur peut durement affecter les démunis et d'autres personnes, qu'il faudra nécessairement exempter du partage des coûts de la santé.

L'« assurance sociale », telle qu'elle existe en Europe, est une bonne solution. Il s'agit d'un régime privé ou public d'assurance ou d'un régime mixte, sans lien de dépendance avec l'État, qui fournit la protection pour les coûts des soins de santé. Pour assurer l'universalité de l'accès aux soins, la participation est obligatoire et chaque citoyen doit choisir de payer des cotisations à l'un ou l'autre fournisseur de l'assurance sociale. L'État doit possiblement continuer d'allouer une partie de ses recettes fiscales pour fournir la même protection aux démunis, aux chômeurs, à certaines personnes âgées et à tous ceux qui ne peuvent souscrire à un régime d'assurance. Ce genre de régime est moins vulnérable à l'intervention « politique » de l'État, puisque la collecte des paiements d'assurance et la fourniture des fonds aux services de santé relèvent d'organismes indépendants. En Belgique, en République tchèque, aux Pays-Bas, en Slovaquie, en Allemagne et en Suisse, les assureurs rivalisent pour attirer la clientèle, en leur offrant parfois différentes formules de partage des coûts. Les primes s'abaissent proportionnellement à la capacité de payer directement les soins de santé. Parallèlement, la multiplicité des acheteurs de services stimule la concurrence et, partant de là, l'efficacité parmi les fournisseurs de soins.

L'assurance sociale offre d'autres avantages. Dans les pays qui utilisent ce moyen pour financer leurs services de soins de santé, on observe une plus grande rapidité de fourniture des soins (Altenstetter et Björkman, 1997). Une étude comparative du régime public de Grande-Bretagne, le National Health Service, et du régime privé sans but lucratif de Californie, Kaiser Permanente, montre que les coûts par habitant sont identiques, à 10 % près. Cependant, les clients du régime d'assurance Kaiser Permanente obtiennent des soins de première ligne plus complets et plus pratiques et accèdent plus rapidement aux spécialistes et aux services en établissement (Feachem, Sekhri et White, 2002).

Une autre question préoccupante pour le système de santé est la proportion des Canadiens âgés de 65 ans et plus qui va en augmentant. La question n'est pas de savoir si le phénomène aura ou non des conséquences sur le

financement des services de santé. Il suffit de comprendre que les personnes âgées ont davantage besoin de services et coûtent nécessairement plus cher au régime des soins de santé. Il va de soi que les Canadiens doivent prévoir le coup et mettre de l'argent de côté pour s'assurer d'obtenir les services requis sans imposer un fardeau fiscal excessif aux générations futures. La Commission Clair sur les soins de santé au Québec a proposé de créer et de gérer un régime d'épargne collectif obligatoire qui servira à financer les soins anticipés aux personnes âgées.

Cependant, plutôt qu'un autre programme gouvernemental lourd, pourquoi ne pas envisager des « comptes d'épargne individuels » pour les soins à long terme? Au moment propice, il incombe à chacun de nous, ou à nos proches (et non au gouvernement), de choisir entre le maintien à domicile et les soins en établissement. Des mesures existent déjà pour garantir les soins de santé et la subsistance des gens qui perdent leur autonomie et qui ne sont plus capables d'administrer leurs biens. Ces mesures peuvent s'appliquer à tous les comptes d'épargne. Une solution encore plus simple consisterait à lever les limites de cotisation aux REÉR et aux RPA et d'autoriser les épargnants à effectuer des retraits pour obtenir des soins de santé. Les intérêts des REÉR et des RPA, qui augmentent toujours plus avec le temps, permettraient d'augmenter substantiellement les ressources disponibles au-delà de la valeur actuelle des cotisations (pour un traitement plus détaillé des répercussions du vieillissement de la population canadienne sur les services sociaux, y compris le système de santé, voir la monographie 2, « Une population vieillissante : les conséquences sur les programmes sociaux », à la page 93).

3 *La structure et les responsabilités de la gestion*

Les provinces devraient réorganiser la manière dont est administré le système de santé. Les résultats obtenus dans d'autres pays démontrent que les partenariats public-privé (PPP) peuvent donner lieu à des installations de santé mieux conçues et plus efficaces, en abaissant de 20 % à 30 % les coûts du cycle de vie. D'autres études apportent un bémol à cet optimisme et font état d'un engagement aveugle de l'État avec des entreprises privées ou de ses difficultés à assurer l'exécution adéquate des ententes. Il n'en reste pas moins que les PPP peuvent fournir de nouvelles installations à moindre coût et plus rapidement qu'en l'absence d'une mise en concurrence. Ils méritent donc d'être étudiés.

Une contribution plus efficace du secteur privé exigera de changer la façon dont les hôpitaux sont payés. En règle générale, les hôpitaux canadiens reçoivent actuellement un budget annuel de fonctionnement pour l'ensemble de leurs services de santé. Cette façon de faire permet aux provinces de contrôler les dépenses, mais n'assure en rien l'obtention de résultats conséquents au financement. Les hôpitaux n'ont pas les incitations nécessaires pour améliorer

l'accès aux services et le confort de leur environnement de manière à attirer davantage de patients. En réalité, le gestionnaire d'un hôpital réalise des économies qui le font bien paraître quand les salles opératoires sont inoccupées et quand les patients vont engorger les salles d'attente d'un autre hôpital. Le mode de financement actuel entraîne une diminution des services et une baisse de qualité des soins de santé.

Remplacer ce régime par un financement des hôpitaux en fonction du nombre et du genre de cas traités stimulerait la multiplication et la qualité des soins, sans grossir exagérément les coûts de fonctionnement. Les économistes de la santé associent cette méthode de financement au système des diagnostics regroupés pour la gestion (DRG), mais il s'agit davantage d'un système d'honoraires à l'acte. La méthode de financement proposée est relativement simple; le fournisseur des services de santé reçoit des honoraires pour chaque patient traité, en fonction des coûts prévus des soins à donner au moment de l'admission. La nouvelle méthode de financement encourage ainsi les hôpitaux à soigner plus de malades et à fournir les services que requièrent véritablement les patients. Elle favorise aussi la saine concurrence entre les établissements de santé, par la connaissance réciproque du coût de leurs procédures médicales.

Les gouvernements provinciaux ont une bonne part de responsabilité pour le manque de médecins au Canada. En effet, les provinces ont décidé de réduire les effectifs des écoles de médecine, de limiter les inscriptions à l'enseignement universitaire supérieur et de refuser l'accréditation des diplômes de médecine obtenus à l'étranger. Les provinces imposent également un plafond à la facturation des médecins, ferment des établissements hospitaliers et contingentent certaines interventions chirurgicales. Les gouvernements provinciaux envisagent maintenant d'assouplir leurs restrictions imposées aux écoles de médecine, mais cette mesure ne sera pas suffisante. Les provinces doivent entièrement lever les restrictions et les autoriser à décider du nombre de médecins à former. Par ailleurs, les facultés de médecine doivent établir les coûts de la formation en fonction de sa valeur réelle, ce qui permettra aux étudiants de fonder leur décision de s'y inscrire en fonction d'une connaissance du marché. La réforme fera en sorte que la formation des médecins sera déterminée par les besoins de la clientèle plutôt que par un financement arbitraire. Le manque de médecins sera vite atténué, puisque les étudiants savent fort bien, dans le contexte actuel de la grande disponibilité de patients en attente de soins, que les revenus anticipés dépassent largement l'investissement requis pour leurs études. Ils sauront également quand opter pour un autre domaine d'études dès que le nombre d'inscrits en médecine sera suffisant pour répondre aux besoins des Canadiens.

Bien entendu, la réforme de l'enseignement des professions médicales concerne à la fois les politiques de santé, les politiques d'éducation postsecondaire,

les politiques fiscales et les associations médicales. Cette réforme est une entreprise délicate qui commande préalablement une étude exhaustive, à l'exemple des autres propositions du présent document.

CONCLUSION : CHOISIR DE MEILLEURS SOINS DE SANTÉ

Le choix d'un régime de soins de santé ne se limite pas à l'actuel monopole qu'exerce l'État sur le financement et la fourniture des services de santé, non plus qu'à l'embrouillamini d'assurances et de services privés et publics qui privent trop d'Américains de soins médicaux abordables. Beaucoup de régimes de soins de santé – en Suède, au Japon, en Australie, en France, en Suisse et ailleurs dans le monde – accordent une plus grande liberté de choix et un plus fort degré de responsabilisation que n'en ont les Canadiens. Ces régimes modèles n'en assurent pas moins l'accès universel aux soins, aux riches comme aux pauvres.

Nous espérons que le Canada saura suivre ces exemples et appliquer les principes qui donnent déjà d'excellents résultats en éducation et en aide sociale. Nous proposons de libérer les provinces et les entreprises privées du monopole monolithique imposé par le gouvernement fédéral en matière de santé, pour qu'elles élaborent les mesures qui s'imposent afin de corriger les défauts de notre régime de soins et pour répondre aux besoins futurs. Les accords interprovinciaux conclus dans le cadre du Conseil de la fédération permettront de garantir le maintien des normes nationales en santé, tandis que les paiements de péréquation continueront d'aider les provinces moins riches à respecter ces normes.

Notre démarche vise à offrir aux Canadiens le meilleur régime de soins de santé au monde. Nous voulons qu'il soit désormais le modèle à reproduire à l'étranger. Le Canada possède assurément les ressources, les compétences et les connaissances pour réaliser cette vision d'un régime de soins efficace que méritent tous les Canadiens.

RECOMMANDATIONS

Les responsabilités fédérales et provinciales

- 3.1 Exiger du gouvernement fédéral qu'il redonne les ressources et les responsabilités liées aux soins de santé aux provinces.
- 3.2 Dépenser les fonds fédéraux là où ils peuvent être réellement utiles, sur la science et la recherche en matière de soins de santé; sur la collecte et la diffusion d'information aux consommateurs à propos des meilleures pratiques médicales;

sur la transférabilité des indemnités d'une province à l'autre; et sur la coordination des actions en réponse aux menaces à la santé publique qui débordent les frontières provinciales, telles que celles posées par le SRAS, l'ESB et les pandémies à prévoir.

- 3.3 Rééquilibrer la taille des ministères de la santé provinciaux, afin qu'ils financent et réglementent – mais ne gèrent pas – la prestation des soins de santé.
- 3.4 Renforcer l'obligation de rendre compte. Plusieurs provinces indiquent déjà à leurs citoyens combien de temps il faudra attendre pour certains types de soins et combien de personnes sont déjà sur la liste d'attente. L'idée derrière ces initiatives devrait être répandue afin d'aider les patients à prendre des décisions éclairées en ce qui concerne l'hôpital ou le prestataire de soins qui répondent le plus à leurs besoins.

Les responsabilités individuelles

- 3.5 Laisser aux Canadiens la liberté de prendre soin d'eux-mêmes. Plusieurs des problèmes qui affligent le système de santé canadien – les listes d'attente, le manque d'équipements médicaux de pointe, la pénurie de médecins – découlent du fait que notre système de prestation de soins est essentiellement un monopole gouvernemental. Les Canadiens de toutes les provinces devraient pouvoir obtenir des soins de santé privés et souscrire à une assurance afin qu'elle rembourse le coût de ces soins.
- 3.6 Encourager les patients à prendre des décisions plus éclairées. Le fait de ne pas payer directement pour les soins obtenus incite les patients à recourir plus fréquemment aux services de santé et à négliger l'information qui leur permettrait de prendre les décisions les plus appropriées quant au moment et à l'endroit pour obtenir les soins. La coassurance, les franchises et les copaiements peuvent accroître l'efficacité de la prestation des soins de santé et réduire les coûts, même si le régime public devrait s'assurer qu'aucun Canadien, peu importe son revenu, ne se voit refuser des soins.
- 3.7 Évaluer la possibilité d'adopter une solution courante en Europe – « l'assurance sociale » – essentiellement, un système d'assureurs privés ou publics (ou les deux) sous la surveillance du gouvernement qui s'occupe de la couverture des soins de santé. Pour assurer l'universalité de l'accès aux soins, la participation est obligatoire et chaque citoyen doit choisir de payer des cotisations à l'un ou l'autre fournisseur de l'assurance sociale. L'État doit possiblement continuer d'affecter une partie de ses revenus de taxes et d'impôts pour fournir la même protection aux démunis, aux chômeurs et à peut-être aux personnes âgées.

- 3.8** Aider les Canadiens à épargner pour leurs besoins médicaux à venir. La proportion des Canadiens âgés de 65 ans et plus qui va en augmentant. La question n'est pas de savoir si le phénomène aura ou non des conséquences sur le financement des services de santé. Il suffit de comprendre que les personnes âgées ont davantage besoin de services et coûtent nécessairement plus cher au régime des soins de santé. Il va de soi que les Canadiens doivent prévoir le coup et mettre de l'argent de côté pour s'assurer d'obtenir les services requis sans imposer un fardeau fiscal excessif aux générations futures. Une solution innovatrice est la mise en place de « comptes d'épargne individuels » pour les soins de santé à long terme (pour un traitement plus détaillé des répercussions du vieillissement de la population canadienne sur les services sociaux, y compris le système de santé, voir la monographie 2, « Une population vieillissante : les conséquences sur les programmes sociaux », à la page 93).

La structure et les responsabilités de la gestion

- 3.9** Travailler avec le secteur privé. Les expériences internationales montrent que les partenariats public-privé (PPP) pourraient mener à des installations de santé conçues de manière plus créative tout en réduisant les coûts du cycle de vie de 20 à 30 %.
- 3.10** Payer les hôpitaux en fonction des soins qu'ils offrent. Donner aux hôpitaux des incitations financières pour qu'ils offrent un meilleur accès et un environnement plus confortable afin d'attirer davantage de patients. Le gestionnaire d'un hôpital réalise des économies qui le font bien paraître quand les salles opératoires sont inoccupées et quand les patients vont engorger les salles d'attente d'un autre hôpital. Le mode de financement actuel entraîne une diminution des services et une baisse de qualité des soins de santé.
- 3.11** Laisser la liberté aux facultés médicales canadiennes de former les médecins dont ont besoin les Canadiens. Les gouvernements provinciaux ont une bonne part de responsabilités pour le manque de médecins au Canada. Les gouvernements provinciaux envisagent maintenant d'assouplir leurs restrictions imposées aux écoles de médecine, mais cette mesure ne sera pas suffisante. Les provinces doivent entièrement lever les restrictions et les autoriser à décider du nombre de médecins à former. Par ailleurs, les facultés de médecine doivent établir les coûts de la formation en fonction de sa valeur réelle, ce qui permettra aux étudiants de fonder leur décision de s'y inscrire en fonction d'une connaissance du marché.

UNE POPULATION VIEILLISSANTE : LES CONSÉQUENCES SUR LES PROGRAMMES SOCIAUX

La population canadienne, comme celle de tous les pays industrialisés, est vieillissante. Le « grisaillement » de notre société aura de profondes conséquences sur nos programmes sociaux. Malheureusement, ces conséquences sont connues depuis de nombreuses années, mais peu a été fait pour s'y préparer ou pour en mitiger les effets négatifs.

UNE SOCIÉTÉ GRISAILLANTE

Il n'y a pas de doute que la population canadienne dans son ensemble a vieilli et qu'elle continuera de le faire. En 1966, l'âge médian au Canada était de 25,4 ans (Statistique Canada, 2006c). En 2006, l'âge médian avait augmenté à 38,8 ans. Statistique Canada prévoit que l'âge médian sera de 44,3 ans en 2031. En d'autres mots, l'âge médian au Canada aura augmenté d'un incroyable 74,4 % de 1966 à 2031.

Dans le même ordre d'idées, la proportion de la population âgée de plus de 65 ans est en hausse alors que celle âgée de 20 ans et moins est en déclin. En 1966, les 20 ans et moins comptaient pour 42,1 % de la population canadienne et ceux de 65 ans et plus comptaient pour 7,7 % (Statistique Canada, 2006c). En 2006, ces proportions respectives s'établissaient désormais à 24,0 % et à 13,2 %. Statistique Canada prévoit que la proportion des 20 ans et moins dans la population totale continuera de diminuer jusqu'à 19,9 % en 2031, alors que la proportion de 65 ans et plus augmentera jusqu'à 23,4 %.

La donnée la plus révélatrice des contraintes que provoquera une société vieillissante est la proportion de jeunes par rapport à celle des retraités. En 1966, il y avait 5,5 Canadiens âgés de moins de 20 ans pour chaque Canadien de plus de 65 ans. Ce rapport a diminué jusqu'à 1,8 en 2006 et selon les prévisions sera de 0,85 en 2031. En d'autres mots, il y aura bientôt moins de jeunes que de retraités au Canada.

L'espérance de vie a également augmenté radicalement, de 71 ans en 1960 à 80 ans aujourd'hui, avec des hausses prévues à l'avenir. Cela signifie que les retraités reçoivent des pensions pour une période allongée et que les années de travail diminuent en proportion de la vie entière. En d'autres mots, la proportion d'années de contribution par rapport aux années de prestation a décliné substantiellement. Étant donné ce changement démographique, l'âge de la retraite devrait être révisé.

LES PRESSIONS SUR LES PROGRAMMES SOCIAUX CANADIENS

Le vieillissement de notre société met de plus en plus de pression sur les programmes sociaux canadiens puisque la plupart des programmes gouvernementaux sont conçus de manière à transférer des revenus des travailleurs actuels aux retraités actuels. Au moment

de leur création, les programmes publics de pensions comme la sécurité de la vieillesse et le système de santé canadien ont tenu pour acquis que les données démographiques des années 1960 seraient toujours valables. On considérerait comme une politique sociale et économique raisonnable de transférer de petits montants d'argent d'un vaste groupe de jeunes travailleurs au bénéfice d'un petit groupe de retraités. Malheureusement, au cours de ce siècle les hypothèses démographiques d'alors sont à la renverse (ce fait devrait constituer un avertissement aux décideurs actuels que la viabilité des programmes sociaux canadiens exige que les hypothèses démographiques soient « justes »). Face à cette nouvelle réalité démographique, les programmes des années 1960 ne peuvent évidemment pas remplir leurs engagements.

Prenons comme exemple le programme de sécurité de la vieillesse, la pierre angulaire du système canadien de revenu de retraite. Les pensions de sécurité de la vieillesse sont disponibles pour tous les citoyens canadiens et les résidents permanents âgés de 65 ans et plus, tant qu'ils ont vécu au Canada au moins dix ans pendant leur vie adulte. Les prestations actuelles de la sécurité de la vieillesse (y compris le supplément de revenu garanti et les prestations de survivant) sont financées grâce aux recettes fiscales fédérales. En 2005, ces prestations comptaient pour 16,3 % du total des dépenses fédérales de programmes, alors qu'elles ne comptaient que pour 13,1 % il y a vingt ans. Les changements démographiques du Canada continueront d'augmenter la proportion des recettes fédérales nécessaires pour financer les prestations de sécurité de la vieillesse. Pourtant, la prestation maximale a diminué de 16,1 % du salaire industriel moyen en 1970 à 14 % en 2003.

Le fardeau du système de santé canadien souffre des mêmes problèmes. En 2005-2006, les soins de santé assurés par le régime public ont consommé 19,3 % des recettes fédérales, provinciales et municipales totales. À mesure que la proportion de gens âgés de 65 ans et plus augmente, les soins de santé accapareront une part toujours plus grande des recettes parce que cette catégorie d'âge est de loin la plus coûteuse (Esmail *et al.*, 2005). En fait, les dépenses annuelles moyennes en santé pour les personnes âgées de 15 à 44 ans sont de 1314 \$ par année et de 2050 \$ par année pour les 44 à 65 ans. Les dépenses moyennes augmentent de façon importante pour les 65 à 74 ans, à 5192 \$ par année, à 9494 \$ pour les 75 à 84 ans et à 17 756 \$ pour les personnes âgées de plus de 85 ans (Esmail *et al.*, 2005).

Étant donné la structure actuelle des programmes sociaux canadiens et la population vieillissante, nous n'avons simplement pas les ressources nécessaires pour financer les promesses qui ont été effectuées dans le domaine des pensions et des services médicaux publics sans augmenter les impôts, réduire les prestations, s'endetter ou une combinaison des trois. D'après les données les plus récentes (2003), le Canada a, sans avoir les ressources nécessaires, pris des engagements de 1,54 billion \$ (**pour plus d'information, voir Palacios et Veldhuis, 2006**).

ET APRÈS?

D'abord, les gouvernements au Canada doivent reconnaître les conséquences qu'aura une population vieillissante sur les programmes sociaux et doivent justifier toute nouvelle dépense à la lumière du fait que nous ne savons pas comment nous allons payer les programmes déjà existants. De plus, une réforme fondamentale des programmes gouvernementaux tels que le système de santé et la sécurité de la vieillesse est requise pour réduire leur fardeau à l'avenir. Un plus grand recours au secteur privé est une des façons

dont les gouvernements peuvent ralentir l'augmentation des dépenses en santé et réduire les engagements non capitalisés du système de santé (Harris et Manning, 2005b).

Les Canadiens doivent aussi repenser la structure des régimes « par répartition » (« *pay-as-you-go* ») dans lesquels les contributions actuelles financent les prestations actuelles. Une approche plus prudente serait d'accumuler des fonds dans des comptes individualisés pour financer les prestations à long terme. Par exemple, McMahon et Zelder (2002) et Ramsay (1998) proposent des comptes d'épargne-santé pour réformer le fonctionnement du système de santé au Canada. Des contributions du gouvernement à ces comptes d'épargne remplaceraient le financement public direct des services de santé. Les expériences internationales en ce sens sont instructives pour le Canada. Par exemple, il y a près de 25 ans, le Chili a remplacé son régime public de pensions par répartition par un système national de comptes d'épargne-retraite administrés par le secteur privé (voir Pinera, 1998 pour plus d'information). Singapour finance aussi son système de sécurité sociale grâce à un programme obligatoire d'épargne privée (voir Asher, 1995, 1999).

Finalement, les modifications du régime public de retraite doivent être effectuées parallèlement à des modifications dans les incitations à l'épargne privée, afin de permettre à plus de Canadiens d'épargner davantage d'argent indépendamment. Il y a une foule de changements potentiels qui pourraient être apportés sans conséquences importantes sur les recettes du gouvernement, par exemple éliminer les limites de contribution à des comptes d'épargne permettant de reporter l'impôt à payer (REÉR et RPA), mettre en place de nouveaux comptes d'épargne à impôt prépayé (Kesselman et Poschmann 2001a, 2001b), modifier le traitement fiscal des retraits des REÉR et réduire les impôts s'appliquant à des types d'épargne comme les dividendes et les gains en capital hors-REÉR¹ (Harris et Manning, 2005b).

CONCLUSION

Le choix est inévitable : soit le Canada change la façon dont il se prépare à financer les années de retraite de sa population vieillissante, soit ces années seront pour plusieurs des décennies d'inquiétude, de crainte, de soins inadéquats et de qualité de vie en déclin. La stratégie de financement « par répartition » pour les pensions n'est plus viable. Les solutions de rechange que nous suggérons peuvent être efficaces afin d'aider les Canadiens à jouir d'une plus grande prospérité et sécurité lors de leur retraite. Un effet secondaire vertueux de ceci serait de favoriser l'investissement.

RECOMMANDATION

- ✦ Hausser l'âge de la retraite et prendre les mesures qui s'imposent pour trouver le nouvel âge adéquat.

1 Actuellement, tous les retraits des REÉR sont imposés comme un revenu personnel normal. En d'autres mots, ces retraits des REÉR ne reflètent pas la nature du revenu gagné à l'intérieur du compte.

AU SERVICE DES PARENTS ET DES ENFANTS

LES POLITIQUES DE GARDE D'ENFANTS AU CANADA

Nous envisageons un Canada qui soit le meilleur pays au monde pour l'éducation des enfants, un pays où tous les enfants recevront l'amour, les soins et toutes les occasions nécessaires à leur développement. Le Canada doit laisser aux parents la liberté d'élever leurs enfants comme bon leur semble et leur procurer des services de garde qui répondent à leurs besoins particuliers. En bref, un pays où aussi bien les politiques gouvernementales que les parents donnent la priorité aux enfants.

Malheureusement, ce n'est pas vraiment le cas. Les gouvernements forcent de plus en plus la main aux parents, par un financement qui privilégie certains modes de garde. Des milliers d'enfants sont ainsi dirigés vers des services de garde institutionnels, malgré que ce ne soit pas nécessairement la solution recherchée par les parents. De plus, nos gouvernements continuent de privilégier les familles les plus riches, au détriment des familles monoparentales qui ont davantage de difficultés financières. Cette situation est particulièrement injuste pour les Canadiens les plus défavorisés, qui n'ont pas les moyens de s'offrir la liberté de choix.

L'OBJECTIF : AIDER LES CANADIENS À BIEN ASSUMER LEUR RÔLE DE PARENTS

L'enfance est la période la plus enrichissante de la vie. C'est pendant l'enfance que se forment les liens, les habitudes, les attitudes, les traits de caractère et les compétences personnelles fondamentales qui guident notre vie entière. On peut même affirmer que les acquis de l'enfance sont déterminants pour la réussite ou l'échec de notre vie d'adulte. Les enfants canadiens méritent certainement les meilleures possibilités de développement, dans un environnement sensible à leurs besoins affectifs, sociaux, intellectuels et spirituels.

Les familles sont bien mieux placées que l'État pour déterminer l'environnement le plus propice au développement des enfants.

Au Canada, les parents doivent être en mesure de prendre les meilleures décisions possibles pour leurs enfants. Toutes les familles doivent profiter du soutien requis pour concrétiser leurs décisions, particulièrement les familles les plus défavorisées. Aucune famille ne doit craindre l'ingérence de l'État dans ses décisions parentales.

Les familles canadiennes méritent d'avoir accès aux ressources qui répondent le mieux aux besoins de leurs enfants. Ces ressources comprennent la garde à la maison ou chez un proche de la famille, ainsi que les modes de garde non institutionnalisés, comme la garde par des amis ou des membres de la famille. L'État doit cesser d'imposer ses choix aux enfants, au moyen de politiques qui privilégient une partie seulement de ces ressources. Étant donné qu'aucun enfant n'est pareil, il est normal que leurs besoins et ceux des parents soient diversifiés.

LA SITUATION ACTUELLE : L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT NOUNOU

Au cours des dix dernières années, les gouvernements ont multiplié les politiques et les initiatives afférentes à la garde des enfants. Dans son budget de février 2005, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il injecterait 5 milliards de dollars dans les services de garde au cours des cinq années suivantes, pour son initiative nationale de garde d'enfants inspirée du système québécois de garderies universelles. L'élection d'un nouveau gouvernement en janvier 2006 a interrompu l'adoption de ce régime. Il pourrait revenir à la charge sous la forme d'un projet de loi (C-303) émanant d'un député qui a obtenu l'approbation d'un comité parlementaire en mai 2007 et qui attend sa troisième et dernière lecture.

Cet activisme s'explique par les tendances économiques et sociales, puisque les femmes sont de plus en plus nombreuses sur le marché du travail et que le nombre de familles monoparentales ne cesse d'augmenter. En 2005, 71,8 % des mères d'enfants de six ans et moins occupaient un emploi rémunéré, par rapport à 67,6 % en 1999 (Roy, 2006). Pendant la même période, à quelques années près, la proportion des familles monoparentales (à dominante féminine) est passée de 9,4 % en 1971 à 16 % en 2004 (Statistique Canada, 2005b). Les services de garde ont acquis une pertinence nouvelle dans l'optique des réformes provinciales visant à encourager les assistés sociaux, y compris les parents sans conjoint, à rompre leur dépendance financière et à se trouver un emploi (Schafer *et al.*, 2001; Gabel, Clemens et LeRoy, 2004).

QUI S'OCCUPE DU BÉBÉ? LA CLIENTÈLE DES SERVICES DE GARDE

Dans un nombre croissant de familles, le père et la mère choisissent ou n'ont pas le choix de travailler tous les deux. De plus en plus de parents sans conjoint font de même. Par conséquent, de plus en plus d'enfants sont confiés à des services de garde.

Pendant l'année financière 2002-2003, la dernière pour laquelle nous disposons de données, 54 % des enfants âgés de six mois à cinq ans ont passé le plus clair de leurs journées éloignés de leurs parents, dans un service de garde. Il s'agit d'une forte hausse par rapport au chiffre de 42 % enregistré en 1994-1995 (Bushnik, 2006). Dans la plupart des cas (72 %), ces enfants ne fréquentaient pas les garderies institutionnelles. Près de la moitié (46 %) des enfants étaient gardés hors de leur domicile par un membre de la famille ou un étranger. Environ un enfant sur cinq (21 %) demeurait à la maison, sous la surveillance d'un membre de la famille ou d'un étranger (Tableau 4.1).

La garde des enfants par des membres de la famille enregistre la croissance la plus remarquable, soit 34 % de 1994-1995 à 2002-2003. Près d'un enfant sur trois (29,4 %) étant désormais confié à un membre de la famille. Partout au Canada, les parents semblent privilégier de plus en plus la garde à la maison par un membre de la famille, comme en témoignent les données statistiques. Le recours aux garderies institutionnelles a également gagné en popularité, enregistrant une hausse de 43 % de 1994-1995 à 2002-2003. La garde par un étranger hors du domicile familial ou d'une garderie, quant à elle, a diminué d'un tiers (33 %).

Bien que le recours aux garderies semble être un phénomène en croissance, il est important de prendre note des écarts notables entre les provinces (Tableau 4.1). La Saskatchewan occupe le dernier rang à ce chapitre avec un taux de fréquentation de 13,3 % des enfants de la province. C'est le Québec qui a le taux de fréquentation le plus élevé avec 51,9 % des enfants (Bushnik, 2006), puisque les garderies sont universellement accessibles pour un montant fixe de 7 \$ par jour. La politique de soutien financier des garderies institutionnelles au Québec, les rendant beaucoup plus abordables que les autres options, a nettement contribué à l'augmentation de 85 % des enfants qui leur sont confiés de 1994-1995 à 2002-2003, et au recul de la garde par des membres de la famille (une diminution de 14 %) et d'autres formes de garde au domicile familial (-22 %). Étant donné que le Québec compte pour le quart de la population canadienne environ, cette forte évolution des tendances pousse à la hausse les données statistiques de la croissance des garderies institutionnelles. Pendant la période d'étude statistique, certaines provinces ont affiché une tendance contraire à celle du Québec. Ainsi, en Alberta, en Saskatchewan, en Ontario

Tableau 4.1 : Modes de garde des enfants

	Garde par un étranger hors du domicile familial (%)		Garde par un proche hors du domicile familial (%)		Garde par un étranger au domicile familial (%)	
	1994-1995	2002-2003	1994-1995	2002-2003	1994-1995	2002-2003
Canada	42,9	30,3	14,0	15,7	14,0	7,7
Terre-Neuve & Labrador	19,5	14,6	20,7	22	25,0	14,5
Île-du-Prince-Édouard	40,8	34,6	18,3	24,4	13,9	4,3
Nouvelle-Écosse	31,0	27,3	12,6	25,1	25,5	8,0
Nouveau-Brunswick	40,4	39,9	17,2	17,3	14,8	7,9
Québec	42,7	25,8	15,1	9,2	13,1	6,0
Ontario	44,2	33,6	12,4	18,5	13,2	8,9
Manitoba	51,4	35,4	17,8	17,4	10,8	6,4
Saskatchewan	57,4	54,4	15,7	17,2	10,5	4,6
Alberta	46,0	39,2	11,9	17	12,3	8,2
Colombie-Britannique	40,2	26,4	17,7	22,1	20,9	10,8

Source : Institut Fraser.

et à Terre-Neuve, le recours aux garderies a reculé. En Colombie-Britannique, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, les garderies marquent cependant des points, malgré l'absence d'un régime d'accès universel subventionné. Ces différences entre les provinces soulignent la nécessité de leur accorder toute latitude dans l'établissement de politiques qui refléteront les besoins et les préférences de leur population respective.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Dans le budget fédéral 2006, le nouveau gouvernement conservateur a mis en oeuvre son plan universel pour la garde d'enfants afin de soutenir financièrement les familles avec enfants. À partir de juillet 2006, la prestation universelle pour la garde d'enfants de 100 \$ par mois pour les enfants de moins de 6 ans a été distribuée à tous les parents, peu importe leur choix de mode de garde. Le gouvernement a aussi annoncé un nouveau financement de 250 millions de dollars annuellement pour créer 25 000 nouvelles places en garderie, à partir de 2007-2008, tout en promettant que les 850 millions de dollars promis aux provinces pour le développement de la petite enfance, l'apprentissage et la garde de jeunes enfants continueraient aussi d'être versés jusqu'en 2013-2014.

Garde par un proche au domicile familial(%)		Garderie (%)		Évolution (%) du recours aux garderies, 1994-1995 à 2002-2003	Évolution (%) de la garde par un proche au domicile familial, 1994-1995 à 2002-2003
1994-1995	2002-2003	1994-1995	2002-2003		
8,0	13,7	19,5	27,9	43 %	71 %
19,1	29,6	15,8	19,3	-8 %	55 %
9,3	8,2	17,7	28,5	59 %	-12 %
11,0	15,3	19,9	24,4	1 %	39 %
7,3	13,5	20,2	21,5	3 %	85 %
3,9	7,2	25,2	51,9	62 %	85 %
11,2	16,8	19,0	22,2	-1 %	50 %
6,4	13,7	13,6	27,1	66 %	114 %
4,4	10,5	12,1	13,3	-13 %	139 %
6,1	16,9	23,6	18,6	-10 %	177 %
8,4	20,9	12,9	19,8	53 %	149 %

CE QUE VEULENT LES PARENTS

Quand l'Institut Vanier de la famille a demandé aux Canadiens d'évaluer les services de garde en leur donnant une note de 1 à 5. Ils avaient le choix entre 7 différents modes de garde d'enfants. Les garderies institutionnelles à temps plein ont obtenu le dernier rang du sondage (Tableau 4.2). Il n'y a rien d'étonnant à ce résultat, puisque la même étude a révélé que 90 % des mères et 84 % des pères aimeraient mieux travailler à temps partiel et garder leurs enfants à la maison, s'ils en avaient les moyens (Bibby, 2004). Il est intéressant de noter que ce point de vue se retrouve parmi tous les groupes, au-delà des clivages politiques. Une enquête de la société Compass, réalisée en 2003 auprès des électeurs de l'Ontario, indique que 67 % des partisans conservateurs, 58 % des partisans libéraux et 64 % des partisans du NPD accordent leur préférence à la garde par les parents des enfants d'âge préscolaire (Compass, 2003). La garde par un proche de la famille est leur second choix.

Malgré cela, les partisans d'un programme comme celui du projet de loi C-303 souhaitent ressusciter le plan pour un système national de garderies en établissant des conditions strictes pour le financement fédéral des services de garde provinciaux, par l'entremise d'un Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) enrichi.

Tableau 4.2 : Préférences canadiennes en matière de garde d'enfants

	Échelle canadienne	Femmes	Hommes	18-34 ans	35-54 ans	55 ans +
Conjoint	1	1	1	1	1	1
Parent(s)	2	2	2	2	2	2
Autre membre de la famille	3	3	3	3	3	3
Garderie en milieu familial	4	4	4	5	4	4
Garderie en établissement	5	5	5	4	5	5

Source : Bibby, 2004, p. 55.

Une telle loi risque de nous mener sur la voie qui a été abandonnée en matière d'aide sociale : des interventions fédérales bureaucratiques et monolithiques qui constituent un piège pour les bénéficiaires plutôt qu'un soutien réel. L'initiative du gouvernement ignore les principes de la liberté de choix, de la responsabilité individuelle et du fédéralisme rééquilibré, qui donnent déjà d'excellents résultats en éducation et qui s'imposent pour corriger les défauts de notre système de santé. Le gouvernement court au désastre en préconisant deux stratégies diamétralement opposées, l'une pour les services de garde, l'autre pour l'enseignement de la maternelle au secondaire. Les politiciens comparent toujours les garderies institutionnelles au régime d'assurance maladie. Les intentions actuelles de l'État justifient amplement un cri d'alarme : les Canadiens ne méritent pas ce genre de politique ratée.

Cela ne signifie pas que l'État doive se tenir à l'écart des services de garde d'enfants en milieu institutionnalisé. Au contraire, compte tenu des coûts humains et financiers de la dépendance à l'aide sociale, l'État doit fournir un service institutionnel de garde aux familles monoparentales à faible revenu, dans le cadre de ses efforts pour ramener ces parents sur le marché du travail. Tout compte fait, il importe d'évaluer les politiques existantes et proposées de garde d'enfants, dans l'optique des autres programmes d'aide aux familles avec enfants. Pour l'année financière 2005-2006, l'aide fédérale aux familles avec enfants (y compris les transferts aux provinces) s'établit à 14,8 milliards de dollars (Tableaux 4.3a et 4.3b). Avec les nouvelles initiatives qui risquent d'augmenter considérablement ce montant au cours prochaines années, une analyse de l'efficacité de l'aide fédérale aux familles avec enfants est essentielle.

Tableau 4.3a : Dépenses consacrées aux familles avec enfants (millions \$)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Congés de maternité	980,0	941,4		
Congés parentaux	2117,0	2186,9	<i>(données non disponibles)</i>	
Crédit d'impôt pour frais d'adoption (projeté)	—	5,0	5,0	5,0
Déduction pour frais de garde d'enfants (projeté)	550,0	605,0	695,0	700,0
Crédit d'impôt pour personnes à charge admissibles (projeté)	680,0	710,0	730,0	755,0
Crédit d'impôt pour la condition physique des enfants (projeté)	—	—	40,0	160,0
Transfert canadien en matière de programmes sociaux				
<i>Développement de la petite enfance (2000)</i>	500,0	500,0	500,0	500,0
<i>Apprentissage et garde des jeunes enfants (2003)</i>	150,0	225,0	300,0	350,0
<i>Initiative d'apprentissage et de garde de jeunes enfants (2005)</i>	200,0	500,0		
Initiative sur les places en garderie	—	—	—	250,0
Prestation fiscale canadienne pour enfants	8688,0	9145,0	9530,0	9460,0
Prestation universelle pour la garde d'enfants			1610,0	2335,0
Nouveau crédit d'impôt pour enfants			1500,0	1500,0
TOTAL	13 865,0	14 818,3		

Source : Ministère des Finances du Canada, 2007; Gouvernement du Canada, 2006a, 2006b, 2007; Ressources humaines et Développement social Canada, 2007.

Tableau 4.3b : Dépenses consacrées aux familles avec enfants, sauf les congés parentaux et de maternité (millions \$)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Crédit d'impôt pour frais d'adoption (projeté)	—	5,0	5,0	5,0
Déduction pour frais de garde d'enfants (projeté)	550,0	605,0	695,0	700,0
Crédit d'impôt pour personnes à charge admissibles (projeté)	680,0	710,0	730,0	755,0
Crédit d'impôt pour la condition physique des enfants (projeté)	—	—	40,0	160,0
Transfert canadien en matière de programmes sociaux				
<i>Développement de la petite enfance (2000)</i>	500,0	500,0	500,0	500,0
<i>Apprentissage et garde des jeunes enfants (2003)</i>	150,0	225,0	300,0	350,0
<i>Initiative d'apprentissage et de garde de jeunes enfants (2005)</i>	200,0	500,0		
<i>Initiative sur les places en garderie</i>	—	—	—	250,0
Prestation fiscale canadienne pour enfants	8688,0	9145,0	9530,0	9460,0
Prestation universelle pour la garde d'enfants			1610,0	2335,0
Nouveau crédit d'impôt pour enfants				1400,0
TOTAL	10 768,0	11 690,0	13 410,0	14 515,0

Source : Ministère des Finances du Canada, 2007; Gouvernement du Canada, 2006a, 2006b, 2007; Ressources humaines et Développement social Canada, 2007.

POUSSÉE DE CROISSANCE : LE RECORD DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Subventions conditionnelles

Depuis la ratification de l'Entente sur le développement de la petite enfance avec les provinces, en 2000, le gouvernement fédéral a profité de son pouvoir de dépenser pour financer un nombre croissant de services de garde. Cet accord promettait d'ajouter 2,2 milliards de dollars sur cinq ans au portefeuille du

TCSPS et obligeait les provinces à investir dans de nouveaux programmes de développement des jeunes enfants. En 2003, le gouvernement fédéral ajoutait une autre somme de 900 millions de dollars, également sur cinq ans, aux fins des services de garde et d'aide à l'apprentissage. Le budget 2007 a promis d'honorer ces engagements jusqu'en 2013-2014, ajoutant à ces 850 millions de dollars de financement annuel des services de garde un montant supplémentaire de 250 millions de dollars annuellement pour son Initiative sur les places en garderie.

Bien que les nouveaux fonds soient théoriquement dédiés aux services de garde, les provinces conservent la discrétion ultime quant à la manière de les dépenser et d'offrir des services de garde sur leur territoire. Le gouvernement du Manitoba, par exemple, a convenu de réserver son aide financière aux garderies institutionnelles sans but lucratif, mais sa priorité consiste à hausser les salaires et le niveau de formation des employés de garderies (Gouvernement du Manitoba, 2005b). L'Ontario procède différemment en se rapprochant des modèles européens. Au cours des prochaines années, tous les enfants âgés de plus de 30 mois pourront profiter du programme Meilleur Départ qui fournit déjà un service institutionnel de garde, en dehors des heures de classe, à tous les enfants de 4 et 5 ans inscrits à la prématernelle et à la maternelle. L'Alberta a adopté une position plus souple en permettant à toutes les garderies d'obtenir une aide financière. Elle se distingue aussi des autres provinces par un programme d'aide, Kin Childcare, qui fournit une aide financière aux parents dont les enfants sont gardés par un membre de la famille.

Les transferts fédéraux aux provinces s'accompagnent d'une certaine souplesse d'exécution des programmes et des services, mais ne manquent pas d'influencer les décisions des provinces et de les éloigner des véritables préférences des citoyens. L'exigence d'allouer les subventions aux services de garde hors du milieu familial désavantage les familles qui choisissent de sacrifier un revenu d'emploi pour que leurs enfants soient gardés à la maison. Les provinces qui ratifient les ententes bilatérales s'engagent également à coordonner des services que les familles, les voisins et les bénévoles des églises et des organismes de bienfaisance fournissaient autrefois d'une manière privée et officieuse. De plus, l'exigence d'allouer des ressources limitées à la garde institutionnelle des enfants empêche la réalisation d'autres options – comme une réduction d'impôt – susceptibles de fournir des solutions plus abordables aux familles canadiennes.

Les conditions qui se rattachent aux subventions donnent au gouvernement fédéral la capacité de dicter ses intérêts dans un domaine de compétence provinciale. Il s'agit de la même ingérence qui fait de notre système national de soins de santé un modèle de médiocrité et qui s'exerce à contresens du fédéralisme respectueux, porteur de l'excellence de l'enseignement scolaire au Canada.

Déductions fiscales

Le gouvernement fédéral permet aussi aux parents qui travaillent de déduire de leur facture annuelle d'impôt sur le revenu un montant maximum de 7 000 \$ pour les frais de garde des enfants de moins de sept ans et un montant maximum de 4 000 \$ pour les frais de garde des enfants âgés de sept à 16 ans. La déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) s'applique aux services de garderie, aux camps de jour et aux pensionnats. La garde des enfants par les parents ne donne pas droit à la déduction. On estime que cet allègement fiscal préférentiel coûtera 695 millions de dollars en 2007. Il profite à la garde des enfants hors du milieu familial en portant préjudice aux familles qui font des sacrifices pour élever leurs enfants à la maison (voir le Tableau 4.4 pour un résumé de la discrimination fiscale canadienne).

À l'occasion d'un sondage réalisé en 2002, la firme Strategic Council a constaté que 71 % des répondants étaient soit pleinement d'accord (40 %), soit partiellement d'accord (31 %) avec l'énoncé voulant que le régime fiscal canadien nuit aux familles dont un des parents décide de rester à la maison pour s'occuper des enfants (Strategic Council, 2002). Cette opinion s'accorde avec les positions des partisans de tous les partis politiques fédéraux, bien que les partisans de ce qui était à l'époque l'Alliance canadienne y adhéraient davantage que les Libéraux (respectivement 78 % et 68 %).

Tableau 4.4 : La discrimination causée par le régime fiscal canadien

	SCÉNARIO 1			SCÉNARIO 2		
	Mère	Père	Total	Mère	Père	Total
Revenu	40 000 \$	40 000 \$	80 000 \$	80 000 \$		80 000 \$
<i>exemption personnelle</i>	7 756 \$	7 756 \$		7 756 \$		
<i>exemption du conjoint</i>				6 586 \$		
<i>déduction pour frais de garde d'enfants</i>		11 000 \$				
Revenu imposable	32 244 \$	21 244 \$		65 658 \$		
@ 16 %	24 427 \$	21 244 \$		17 841 \$		
@ 22 %	7 817 \$			32 185 \$		
@ 26 %				15 632 \$		
Impôt total payé	5 628 \$	3 399 \$	9 027 \$	14 000 \$		14 000 \$
Discrimination fiscale						4 973 \$

Source : Veldhuis et Clemens, 2004.

Prestation universelle pour la garde d'enfants

Le changement le plus important dans les politiques de garde d'enfants depuis l'élection du gouvernement conservateur en janvier 2006 est la mise en place d'une prestation annuelle de 1200 \$ accordée aux parents peu importe s'ils choisissent de confier leurs enfants à un membre de la famille, à une nourrice, à un voisin ou à une garderie. Semblable à une allocation familiale universelle ou « bébé bonus », on s'attend à ce que d'ici 2007-2008 cette prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) soit versée à 1,5 million de familles et à deux millions d'enfants pour un coût total de 2,4 milliards de dollars. En versant directement aux parents les montants dédiés à la garde d'enfants, le PUGE répond aux préoccupations des familles qui ne pouvaient recourir à la garde par un membre de la famille ou ailleurs qu'en garderie pour des raisons financières. Malheureusement, le PUGE crée aussi un autre droit acquis de plusieurs milliards de dollars qui doit en fin de compte être financé par les contribuables. Essentiellement, cette politique de redistribution a pour effet de prendre l'argent d'une des poches du contribuable et de lui en remettre une partie seulement dans l'autre, après le coût de l'inefficacité bureaucratique.

Autres nouveaux crédits d'impôt

Les récents budgets fédéraux ont aussi mis en place un nombre croissant de crédits d'impôt visant les familles avec enfants. Le budget 2005 a mis en place le crédit d'impôt pour frais d'adoption, non remboursable, reconnaissant certaines dépenses d'adoption jusqu'à un maximum de 10 000 \$. Le budget 2006 a mis en place le crédit d'impôt pour la condition physique des enfants, pouvant atteindre 500 \$ par enfant de moins de seize ans. Finalement, le budget 2007 a mis en place un nouveau crédit d'impôt pour enfants de 2000 \$: le gouvernement estime qu'il donnera des économies fiscales allant jusqu'à 310 \$ par enfant à plus de trois millions de familles. Après l'addition de ces nouveaux crédits d'impôt, du PUGE, et du TCPS en croissance constante, en 2007-2008 le gouvernement conservateur dépensera approximativement un tiers de plus pour les familles et les enfants canadiens que le gouvernement libéral précédent lors de sa dernière année budgétaire complète (2004-2005)

Prestations parentales

Le soutien du gouvernement fédéral à la garde des enfants s'exprime également au moyen de prestations parentales de plus en plus généreuses, payées par l'assurance-emploi. Les prestations de maternité existent au Canada depuis 1971. En 1984, le gouvernement fédéral a décidé d'inclure les parents adoptifs. En 1989, les prestations parentales ont remplacé les prestations de maternité pour que l'un et l'autre parent y aient droit. Pendant toute cette période, le gouvernement a assoupli les conditions d'admissibilité et allongé la durée des

prestations. Actuellement, les nouveaux parents admissibles reçoivent 55 % de leur revenu assuré pendant une durée totale de 50 semaines. Le revenu annuel brut qui détermine le montant des prestations ne peut dépasser 39 000 \$. En 2005-2006, le gouvernement fédéral a versé des prestations parentales pour un total de 3,1 milliards de dollars, soit une augmentation de 172 % par rapport à 1998 (sans tenir compte de l'inflation).

L'augmentation de la valeur globale des prestations parentales est directement consécutive de l'assouplissement des conditions d'admissibilité et de la prolongation de la durée des prestations. En 2004, près des deux tiers (65,9 %) des mères ont touché des prestations parentales pendant ou après leur grossesse, une hausse remarquable par rapport aux 54,9 % de 2000. Pendant la même période de comparaison, la durée des prestations a grimpé de sept à onze mois (Statistique Canada, 2005c). La plupart des nouveaux parents apprécient énormément l'aide financière qui leur permet de rester quelques mois à la maison avec le nouveau-né, sans trop souffrir de la perte des revenus d'emploi. Une enquête réalisée par la société Compas en 1998 révèle que 89 % des parents préféreraient rester à la maison avec leurs enfants au-delà de la durée des prestations parentales (Compas, 1998). Une autre enquête, réalisée celle-là par Strategic Council en 2002, établit à 76 % des répondants ceux qui aimeraient qu'un des parents reste un peu plus longtemps à la maison avec l'enfant avant qu'il ne soit placé en garderie. Évidemment, ces enquêtes font abstraction des considérations financières.

Malheureusement, le programme des prestations parentales, dans sa forme actuelle, est également discriminatoire, cette fois à l'égard des travailleurs autonomes qui ne versent pas de cotisations à l'assurance-emploi et qui sont souvent des femmes. Le travail autonome est un secteur en rapide expansion depuis 25 ans. Or, les pêcheurs, les coiffeurs et les chauffeurs de taxi et d'autres véhicules sont les seuls travailleurs autonomes à verser des cotisations. Tous les autres travailleurs autonomes – et ils sont nombreux – ne peuvent profiter des prestations parentales. Par conséquent, près du tiers des travailleuses autonomes retournent travailler dans les trois mois qui suivent la naissance, comparativement à 3 % des travailleuses salariées (Statistique Canada, 2004b).

EXPLOITER NOTRE POTENTIEL

L'inclusion des services de garde d'enfants dans le financement des programmes sociaux est certainement justifiée, mais beaucoup des avantages qui en découlent constituent une violation des principes d'un fédéralisme rééquilibré, du respect des décisions parentales et, par restriction des possibilités, de la liberté de choix pour les familles canadiennes. Nous devons appliquer aux politiques de garde d'enfants les mêmes leçons qui donnent d'excellents résultats

en éducation, que nous commençons à mettre à contribution en matière d'aide sociale et qui pourraient réellement corriger les graves défauts de notre régime de soins de santé. Les gouvernements provinciaux sont bien plus près de leur clientèle que ne l'est le gouvernement fédéral et, partant de là, beaucoup plus aptes à élaborer les programmes sociaux. Ottawa doit respecter la compétence constitutionnelle des provinces en matière de gestion des politiques de garde d'enfants plutôt que de tirer profit de son pouvoir de dépenser pour imposer ses choix aux provinces et donc aux parents canadiens. Pour ajouter au problème, les responsabilités deviennent aussi confuses que le sont les rôles des deux ordres de gouvernement.

Le respect des compétences provinciales fera en sorte que les services de garde gagneront en diversité et en excellence en dehors du milieu scolaire, comme c'est déjà le cas à l'école. Les Canadiens peuvent apprendre des initiatives heureuses réalisées en différents endroits du pays. Ils peuvent aussi se garder de reproduire les initiatives infructueuses. Les provinces peuvent certainement prendre les mesures qui conviennent le mieux à leurs besoins. L'aide accordée aux parents ne doit pas faire de discrimination. Les programmes sociaux ne doivent surtout pas profiter aux riches au détriment des moins fortunés, ce que font actuellement les programmes gouvernementaux d'aide à la garde des enfants, en privilégiant les familles dont les deux parents travaillent et en ignorant les familles qui choisissent d'élever leurs enfants à la maison.

Avant toute chose, les programmes et les politiques de garde d'enfants donner la priorité aux enfants. Les décisions qui concernent les enfants incombent aux familles bien davantage qu'aux fonctionnaires et politiciens. Dans cette optique, les familles doivent disposer de la latitude et des moyens propices à l'éducation des enfants, ainsi que des responsabilités conséquentes. D'autre part, l'État ne doit pas s'interposer auprès des familles, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Le paramètre le plus alarmant pour l'État, c'est que la plupart des parents font des garderies institutionnelles leur dernier choix parmi les différents modes de garde d'enfants. Selon un sondage Ekos, réalisé pendant l'été 2004, seulement 30 % des Canadiens souhaitent une amélioration et une augmentation des programmes de garde d'enfants. Ils sont deux fois plus nombreux à vouloir une aide directe aux parents, sous forme de subventions (28 % des répondants), d'allègements fiscaux (21 %) ou de renseignements qui les aident à satisfaire leurs besoins (18 %) (*Windsor Star*, 2005, p. A9). Dans le même ordre d'idées, 35 % seulement des répondants d'un sondage réalisé en Ontario en 2003 ont indiqué que l'aide gouvernementale disponible devrait être donnée aux garderies, pour en diminuer les coûts de fréquentation, plutôt qu'aux parents, pour les aider à choisir et à payer un autre mode de garde d'enfants

(Compas, 2003). D'autres études sur les préférences des parents soulignent que les Canadiennes privilégient fortement les politiques axées sur le choix du mode de garde (Michalski, 1999).

CE QUI DEVRAIT ÊTRE FAIT

Les gouvernements au Canada devraient arrêter de restreindre le choix des modes de garde d'enfants au moyen d'allègements fiscaux discriminatoires. Les politiques gouvernementales ne doivent pas favoriser les garderies institutionnelles où l'on paie pour un service au détriment de la garde par un parent ou un proche de la famille. Il faut accorder aux familles la liberté de choisir le mode de garde qui correspond à leurs besoins sans les punir par des mesures fiscales. Par conséquent, une déduction universelle pour dépenses dédiées aux enfants doit remplacer l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE), qui s'applique uniquement aux dépenses dans des services de garde institutionnels.

Pour 65 % de l'échantillon du sondage de 1998, Compas a souligné l'intérêt prioritaire ou très prioritaire de changements à la législation sur les impôts pour faciliter la garde à la maison des jeunes enfants (Compas, 1998). Pour donner suite à cette préférence des Canadiens, le gouvernement fédéral devrait supprimer graduellement, sur une période de cinq ans, la déduction pour frais de garde d'enfants et augmenter parallèlement la déduction pour personnes à charge, actuellement disponible pour toutes les familles contributives. Sans diminuer les revenus de l'État, ce double changement permettra de corriger la discrimination fiscale en matière de garde d'enfants.

Avec cette nouvelle formule d'imposition du revenu, toutes les familles canadiennes seront assujetties au même fardeau fiscal et recevront le même soutien du gouvernement fédéral, sous forme de revenu non imposable, qu'elles confient leurs enfants à une garderie institutionnelle ou qu'elles décident de les faire garder à la maison par une personne non rémunérée. La déduction universelle donnera une plus grande liberté de choix aux parents, ainsi que les ressources pour élever leurs enfants d'une manière qui correspond davantage à leurs besoins, à leurs valeurs et à leur situation.

L'équilibre fédéral-provincial devrait être rétabli par l'élimination des subventions conditionnelles. Le Canada est un pays aussi diversifié qu'il est grand. La diversité du Canada s'exprime même dans les préférences des parents à l'égard des modes de garde des enfants. Pour bien consacrer son appréciation des familles, le gouvernement fédéral doit respecter leurs préférences. Comme nous l'avons maintes fois répété, le gouvernement le plus près des citoyens est également le plus apte à élaborer les politiques qui les concernent. Le gouvernement fédéral doit donc arrêter d'imposer ses choix aux provinces, au moyen

de transferts conditionnels de fonds publics. Il doit plutôt leur donner la marge fiscale nécessaire pour réaliser des programmes authentiquement prioritaires. Le rééquilibrage du fédéralisme favorisera l'émergence de programmes plus responsables et plus sensibles aux préférences des Canadiens.

Dans la même optique, les gouvernements provinciaux doivent adopter une approche qui répond à la demande en élaborant des politiques de garde d'enfants axées sur les familles et en donnant l'aide financière aux parents plutôt qu'aux services de garde. Cela peut se faire au moyen de déductions, de crédits d'impôt et de bons pour les services de garde. Cette approche replace le pouvoir décisionnel aux mains des citoyens et donne habituellement de très bons résultats.

Les parents travailleurs autonomes devraient être traités équitablement et le gouvernement ne devrait pas les désavantager par rapport aux parents occupant un emploi ordinaire. Les parents apprécient incontestablement rester à la maison pendant les semaines et les mois déterminants qui précèdent et qui suivent la naissance d'un enfant. Les programmes de congés parentaux sont tout à fait pertinents, en ce sens qu'ils épongent une bonne partie du manque à gagner des parents qui s'absentent temporairement de leur emploi pour s'occuper d'un nouveau-né. Dans leur forme actuelle, les congés parentaux sont un avantage social accordé par l'assurance-emploi et qui ne s'applique pas aux nombreux travailleurs autonomes. Ces Canadiens qui contribuent à l'économie du pays méritent mieux que cette négligence du gouvernement fédéral.

Le Centre for Families, Work and Well-Being de l'Université de Guelph a récemment réalisé une étude qui montre l'intérêt prioritaire des travailleuses autonomes (82 % de celles dans des occupations professionnelles et 96 % de celles dans des occupations moins payantes) pour l'obtention de congés parentaux au moyen d'un régime libre plutôt qu'imposé comme c'est le cas pour celui fondé sur l'assurance-emploi (Rooney *et al.*, 2003, p. 36). Cette préférence persiste quand bien même le régime libre serait plus cher que le régime obligatoire. Par conséquent, le nouveau régime obligatoire au Québec n'est pas la solution recherchée par les travailleurs autonomes, non plus que la solution la plus rentable.

La solution idéale consiste à permettre aux travailleurs autonomes de financer leurs congés parentaux en empruntant les sommes requises dans leurs régimes de retraite non imposables. Ces sommes demeureront exemptées de l'impôt sur le revenu jusqu'à leur remboursement dans les régimes de retraite, soit pendant une période de 10 à 15 ans. Il s'agirait en fait d'un « Régime d'épargne pour congé parental » calqué sur le Régime d'accès à la propriété, qui permet aux détenteurs d'un compte REÉER d'y emprunter une somme maximale de 20 000 \$ pour l'achat de leur première maison. La solution s'inspire aussi du Régime d'encouragement à l'éducation permanente qui permet d'emprunter dans le compte REÉER pour payer des études postsecondaires.

CONCLUSION : LES PARENTS SAVENT CE QUI EST LE MIEUX

Notre vision de la garde des enfants au Canada tient compte des préférences des parents et consacre le rôle prépondérant de la famille à l'égard de l'éducation des enfants et des soins à leur donner. Les recommandations énoncées visent également à corriger les défauts d'une politique nationale qui fait grimper les frais de garde des enfants. L'octroi des ressources et du pouvoir décisionnel aux parents répond aux besoins et aux valeurs de toutes les familles canadiennes. Les politiques mises de l'avant dans le présent document reflètent les principes d'un Canada fort et prospère en invitant l'État à redonner aux parents la confiance et la responsabilité qu'ils méritent au regard de l'éducation et du sain développement des jeunes enfants.

RECOMMANDATIONS

Les propositions suivantes reflètent les préférences que les Canadiens ont exprimées à répétition, mais que les dirigeants politiques ont constamment ignorées.

- 4.1 Cesser de pénaliser les choix de services de garde avec des crédits d'impôt inéquitables. Les politiques gouvernementales ne devraient pas favoriser la garde rémunérée en milieu spécialisé par rapport à la garde par un parent ou un autre membre de la famille.
- 4.2 Rétablir l'équilibre fédéral-provincial en éliminant les subventions conditionnelles. Le Canada est un pays vaste et diversifié, diversité qui se reflète dans les choix différents que font les parents de différentes provinces en ce qui a trait à la garde de leurs enfants. Un Canada qui souhaite des familles responsables et libres doit respecter ces différences.
- 4.3 Soutenir les parents qui sont travailleurs autonomes autant que les parents employés. On devrait modifier la loi afin de permettre aux parents qui sont travailleurs autonomes de financer leur propre congé parental en utilisant l'épargne se trouvant dans leurs REÉER, de la même façon dont on peut emprunter de ces régimes pour financer l'achat d'une maison ou la poursuite des études.

UNE ÉCONOMIE PLUS DYNAMIQUE

FAVORISER LA PROSPÉRITÉ

Notre vision pour le Canada est celle d'un pays qui est un chef de file à l'échelle mondiale sur le plan du dynamisme économique et de la prospérité individuelle.

Cela peut sembler être un objectif ambitieux, mais nous ne le croyons pas irréaliste. À une époque où les économies asiatiques vivent un développement fulgurant, où on observe une augmentation de la demande et de la concurrence internationale liées aux ressources naturelles et où les industries du savoir procurent un rendement croissant, le Canada a tout ce qu'il faut pour devenir un chef de file mondial : une population compétente et talentueuse, un secteur des ressources naturelles bien développé, un secteur financier et technique avancé et des organisations de recherche de pointe. Nous avons déjà de nombreuses raisons d'être fiers. Cependant, « bon » est loin d'être la même chose que « le meilleur ». Nous nous sommes trop souvent contentés de peu. Nous avons la responsabilité et les capacités de faire beaucoup mieux.

La clé pour acquérir les ressources qui procureront aux Canadiens les biens et services qu'ils désirent est une force puissante aux effets vertueux : la liberté économique. Les données empiriques démontrent étude après étude qu'il n'existe aucun facteur plus important pour la prospérité d'un pays et la qualité de vie des citoyens que le degré de liberté économique dont ils jouissent. En vérité, la liberté économique est aussi beaucoup plus que cela, puisqu'elle est liée inextricablement aux libertés civiles. En l'absence de liberté économique, aucun pays n'a su maintenir une démocratie stable; en sa présence, aucun pays n'a pu éviter le développement de la liberté dans d'autres domaines, à la longue.

Les mêmes facteurs, fondés sur la recherche, constituent une boussole fiable pour guider les pas des Canadiens afin qu'ils réalisent le plein potentiel de leurs ressources naturelles et humaines. Dans les prochains chapitres, nous examinons les facteurs de la liberté économique – les outils de création de richesse – plus en détail. De manière peu surprenante, ceux-ci renforcent autant qu'ils reflètent les principes qui sous-tendent l'éventail complet de notre analyse :

laisser les choix et les ressources directement aux individus si possible, et si ce n'est pas le cas, les confier à l'ordre de gouvernement le plus près de ceux qui sont touchés par ses décisions.

Un point crucial afin de réaliser notre vision du Canada en tant que pays le plus prospère et le plus socialement avancé au monde est d'atteindre une taille de l'État, en proportion de l'activité économique nationale, qui maximise la croissance économique et le progrès social. Des études sur l'expérience des autres pays, de même que sur celle du nôtre, fournissent des preuves solides que l'État a consommé beaucoup plus que la quantité optimale de la richesse canadienne lors des dernières décennies. Nous discutons de ces preuves et proposons un objectif national pour réduire les activités globales de l'État au Canada à environ un tiers du PIB, comparativement à près de 40 % aujourd'hui. Une des manifestations d'un État de taille démesurée est l'excès de réglementation : nous analysons les symptômes de ce fardeau sur la prospérité potentielle des Canadiens et suggérons des solutions.

La prospérité actuelle des Canadiens est la conséquence des puissants effets bénéfiques d'une forme particulièrement de liberté économique : le commerce. En effet, il n'est pas exagéré d'affirmer que des marchés libres et transparents sont le mécanisme qui permet à la liberté économique d'accomplir ses miracles. Pourtant, nous avons contrecarré l'intention des rédacteurs de notre Constitution en érigeant une panoplie de barrières réglementaires au commerce de biens et services entre les citoyens des différentes provinces. Nous proposons des gestes concrets pour retirer ces obstacles à la prospérité.

Si nos recommandations sont mises en oeuvre, les Canadiens peuvent s'attendre à voir la prospérité du pays croître à un rythme phénoménal, à mesure que l'innovation et l'investissement réalisent le plein potentiel de nos riches ressources humaines et naturelles. Les citoyens canadiens peuvent s'attendre à ce que leur prospérité personnelle s'améliore à mesure que les choix fondés sur le marché dirigent le développement de ces ressources de la manière la plus efficace, productive et enrichissante possible. Notre commerce intérieur et extérieur se développera, favorisant la compétitivité des entreprises, récompensant les meilleures avec des marchés plus vastes et procurant aux consommateurs canadiens le plus grand choix possible de biens et services du monde entier, au plus bas prix.

Les pages suivantes comprennent également :

- ✦ une monographie portant sur le rôle de la liberté économique dans l'amélioration de la productivité canadienne;

- ✦ deux monographies sur l'application des principes du marché aux défis familiaux et nouveaux du développement économique autochtone et de la préservation de l'environnement.

Dans chacun de ces domaines, nous croyons qu'une plus grande liberté économique et l'application des principes du marché contribueront de façon importante à la réalisation de notre vision d'un Canada devenu chef de file mondial sur le plan de prospérité et du bien-être individuel et collectif.

LA LIBERTÉ DE PROSPÉRER

LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

La liberté économique est la clé de la prospérité. Les études empiriques publiées dans les plus prestigieuses revues spécialisées approuvées par des pairs ont invariablement démontré que la liberté économique favorise les investissements, accroît la prospérité, renforce la concurrence et promeut nombre d'autres résultats sociaux positifs. Par contre, les coutumes, les institutions, les lois, les politiques et les pratiques commerciales et gouvernementales qui restreignent la liberté économique, limitent également la croissance et réduisent les perspectives de prospérité¹. Aucun pays où la liberté économique est insuffisante n'a été en mesure d'améliorer le niveau de vie de ses citoyens de manière durable. D'ailleurs, aucun de ces pays n'a pu mettre en place un régime démocratique stable qui respecte les autres libertés. On peut difficilement subdiviser la liberté. Le Canada doit beaucoup à son niveau relativement élevé de liberté économique – y compris son régime démocratique stable et sa prospérité enviable. Le Canada se classe constamment parmi les dix pays jouissant de la plus grande liberté économique au monde, mesurée dans l'étude annuelle de l'Institut Fraser intitulée *Economic Freedom of the World*.

Cependant, il y a encore une fois beaucoup de travail à faire pour passer de « bon » à « meilleur ». En effet, le Canada se classe juste au milieu des dix premiers pays en matière de liberté économique accordée aux individus et aux entreprises. Nous pouvons faire mieux. Le Canada peut et doit chercher à offrir à ses citoyens le plus haut niveau de liberté économique au monde. Ce niveau de liberté constitue un préalable essentiel si l'on veut doter le pays des meilleurs résultats économiques et de la meilleure gouvernance démocratique au monde.

1 Consulter, par exemple, Easton et Walker, 1997; Farr, Lord, et Wolfenbarger, 1998; Grubel, 1998a; et Gartzke, 2005. Pour un résumé de la littérature, consulter Doucouliagos et Ulubasoglu, 2006.

La liberté économique : exigences et contraintes

La liberté économique signifie qu'il faut permettre aux citoyens de prendre davantage leurs propres décisions économiques. Ce concept implique nécessairement un gouvernement dont l'intervention est limitée : les gouvernements obèses, ceux qui imposent trop lourdement ou qui substituent leur pouvoir décisionnel aux initiatives et aux choix des individus, représentent un important facteur limitatif de la liberté économique.

La liberté économique exige un État de droit incorruptible, une primauté du droit qui protège tant les personnes que les biens acquis légitimement, et qui s'applique également aux forts et aux faibles. Plus précisément : « Les individus jouissent de la liberté économique lorsque la propriété qu'ils acquièrent sans avoir recours à la force, la fraude ou le vol est protégée contre l'agression physique, et que les propriétaires sont libres de l'utiliser, de l'échanger ou de la donner tant que leurs actions ne violent pas les droits identiques des autres » (Gwartney, Lawson et Block, 1996). Là où l'État de droit est faible ou corrompu, la liberté économique n'est pas seulement limitée, elle existe à peine.

La liberté économique exige une monnaie stable. L'inflation est une forme d'expropriation silencieuse qui érode la valeur des salaires, de l'épargne et de la propriété. Lorsque l'inflation est non seulement forte, mais également volatile et imprévisible, les individus et les entreprises ne peuvent planifier pour l'avenir; par conséquent, cela les empêche d'exercer leur liberté économique. Une masse monétaire instable ou une politique monétaire changeante ou spoliatrice constituent également une entrave à la liberté économique.

La liberté économique s'exprime par la liberté de faire du commerce, au sens large : acheter, vendre, échanger et faire circuler des ressources, des biens, des services et de l'information librement au-delà des frontières nationales ou internationales et conclure des contrats relativement à ces transactions. Les restrictions au commerce, qu'elles soient nationales ou internationales, restreignent de façon importante l'exercice de la liberté économique.

La liberté économique exige que la réglementation gouvernementale du crédit, du travail et des entreprises soit réduite au minimum. Le gouvernement ne fait pas que restreindre les échanges nationaux et internationaux, il élabore également des règlements qui restreignent le droit d'obtenir du crédit, d'embaucher qui vous voulez ou de travailler pour qui vous voulez, ou d'exploiter librement une entreprise commerciale. Ce type de réglementation excessive est une autre entrave à la liberté économique.

Plus important encore, la liberté économique ne se scinde pas facilement. Les pays qui respectent la liberté économique dans un domaine particulier, mais la limitent dans d'autres, ne jouissent pas de ses énormes avantages. Les conditions et les politiques qui accroissent la liberté économique doivent être considérées dans leur ensemble, comme un tout. Afin qu'ils atteignent

le plein niveau de prospérité dont ils sont capables, les Canadiens ont besoin du plus haut niveau de liberté global.

Mesurer la liberté économique des Canadiens

Les Canadiens ont raison d'être fiers de leur liberté politique. Mais qu'en est-il de notre bilan en matière de liberté économique? L'étude annuelle de l'Institut Fraser consacrée à la liberté économique dans le monde mesure ce facteur tout aussi important selon 42 variables distinctes dans cinq domaines différents. Le Tableau 5.1 résume les plus récents résultats de cette évaluation, indiquant le rang global du Canada comparativement aux autres pays membres de l'OCDE, de même que les économies non membres de l'OCDE que sont Hong Kong et Singapour. Les résultats sont sans équivoque : sur une échelle où la première place est l'objectif, le rendement du Canada doit s'améliorer dans l'intérêt de tous les Canadiens.

1 *La taille de l'État*

Le Canada, sur 32 économies étudiées, se classe au huitième rang en ce qui a trait à la taille de l'État. Le Canada possède le onzième taux marginal d'impôt sur le revenu le plus élevé et la proportion de notre économie consommée par le secteur public place le Canada plus près du bas de l'échelle que du haut, soit vingt et unième sur 32. En d'autres mots, le Canada est loin d'être premier de classe. En fait, notre taux d'imposition est relativement élevé comparativement aux autres pays développés, ce qui réduit inutilement la liberté économique des Canadiens ainsi que leur capacité à prendre leurs propres décisions économiques et remet le pouvoir décisionnel entre les mains des politiciens et des fonctionnaires.

Notre secteur public démesuré, par rapport à celui de nos principaux concurrents et partenaires commerciaux, entrave sérieusement notre capacité d'atteindre un niveau élevé de rendement économique. Si nous voulons atteindre le niveau de vie auquel nous aspirons, nous devons libérer une plus grande partie de notre économie afin de créer davantage de prospérité. Nous allons devoir trouver un équilibre entre les secteurs public et privé sans détériorer les services sociaux. L'analyse et les recommandations des chapitres 7 et 8 décrivent les mesures que nous pouvons adopter afin d'atteindre cet objectif essentiel.

2 *Le système juridique et la protection des droits de propriété*

Un système juridique impartial et des droits de propriété garantis sont des conditions essentielles à la liberté économique. Cependant, le classement du Canada dans ce domaine crucial ne cesse de chuter de manière alarmante. Tout récemment, en 2000, le Canada occupait le cinquième rang en matière d'institutions juridiques et de protection des droits de propriété, à égalité avec l'Autriche, la Suisse et le Royaume-Uni, avec une note de 9,3 sur 10. En 2005, le Canada a glissé au quatorzième rang sur 32 avec une note de 8,6.

Tableau 5.1 : Le position au classement du Canada sur le plan de la liberté à Hong Kong et à Singapour

1 Taille de l'État		2 Système juridique & droits de propriété		3 Monnaie stable	
Hong Kong	9,2	Danemark	9,4	États-Unis	9,8
Singapour	8,1	Norvège	9,3	Singapour	9,8
Mexique	7,9	Nouvelle-Zélande	9,3	Suède	9,7
États-Unis	7,6	Islande	9,2	Luxembourg	9,7
Suisse	7,4	Pays-Bas	9,2	Canada	9,7
Turquie	7,3	Suisse	9,0	Suisse	9,7
Islande	6,9	Finlande	9,0	Irlande	9,7
Canada	6,8	Allemagne	8,9	Nouvelle-Zélande	9,6
Nouvelle-Zélande	6,7	Suède	8,9	Finlande	9,6
Royaume-Uni	6,7	Australie	8,8	Grèce	9,6
Corée du Sud	6,4	Luxembourg	8,7	France	9,6
Australie	6,4	Royaume-Uni	8,7	Espagne	9,6
Hongrie	6,3	Autriche	8,7	Autriche	9,5
Japon	6,2	Canada	8,6	Italie	9,5
Grèce	6,1	Singapour	8,4	Belgique	9,5
Irlande	6,1	Japon	8,3	Corée du Sud	9,5
Italie	5,9	Irlande	8,3	Hong Kong	9,5
Pologne	5,9	Hong Kong	8,0	Japon	9,5
Allemagne	5,7	États-Unis	7,7	Allemagne	9,5
Portugal	5,7	France	7,5	Danemark	9,5
Luxembourg	5,3	Belgique	7,5	Pays-Bas	9,5
Autriche	5,2	Portugal	7,4	Portugal	9,5
Espagne	5,2	Corée du Sud	7,2	Royaume-Uni	9,4
Slovaquie	5,0	Espagne	7,1	Australie	9,4
Finlande	5,0	République tchèque	6,8	Hongrie	9,4
Pays-Bas	4,9	Grèce	6,7	Norvège	9,3
Norvège	4,7	Hongrie	6,7	Pologne	9,3
République tchèque	4,5	Slovaquie	6,7	Slovaquie	9,2
Belgique	4,3	Turquie	6,6	République tchèque	9,1
Suède	4,2	Italie	6,4	Islande	8,7
Danemark	4,0	Pologne	5,8	Mexique	8,1
France	3,7	Mexique	5,7	Turquie	4,9

Source : Gwartney et Lawson, 2007. Veuillez noter que ces données valent pour 2005.

économique, comparée aux autres pays membres de l'OCDE,

4 Liberté de commercer à l'échelle internationale		5 Réglementation		Indice global (arrondi)	
Hong Kong	9,4	Nouvelle-Zélande	8,8	Hong Kong	8,9
Singapour	9,3	Hong Kong	8,6	Singapour	8,8
Irlande	8,4	Singapour	8,3	Nouvelle-Zélande	8,5
Slovaquie	8,2	Islande	8,3	Suisse	8,3
Pays-Bas	8,1	Danemark	8,1	Canada	8,1
Belgique	8,1	Finlande	8,0	Royaume-Uni	8,1
République tchèque	8,0	États-Unis	8,0	États-Unis	8,1
Luxembourg	7,9	Royaume-Uni	7,9	Australie	7,9
Hongrie	7,9	Suisse	7,9	Irlande	7,9
Nouvelle-Zélande	7,9	Canada	7,8	Finlande	7,8
Allemagne	7,8	Australie	7,6	Islande	7,8
Danemark	7,7	Norvège	7,6	Luxembourg	7,8
Suède	7,7	Luxembourg	7,4	Danemark	7,7
Autriche	7,7	Slovaquie	7,4	Pays-Bas	7,7
Royaume-Uni	7,7	Hongrie	7,3	Autriche	7,6
Canada	7,5	Irlande	7,3	Allemagne	7,6
Finlande	7,5	Suède	7,0	Hongrie	7,5
États-Unis	7,5	Japon	7,0	Japon	7,5
Suisse	7,3	Corée du Sud	7,0	Norvège	7,5
France	7,2	Pays-Bas	6,9	Suède	7,5
Espagne	7,2	République tchèque	6,8	Slovaquie	7,3
Mexique	7,2	Autriche	6,7	Corée du Sud	7,3
Australie	7,1	France	6,7	Belgique	7,2
Italie	7,1	Espagne	6,7	Portugal	7,2
Portugal	7,0	Mexique	6,7	Mexique	7,1
Pologne	6,7	Pologne	6,6	Espagne	7,1
Turquie	6,7	Belgique	6,5	République tchèque	7,0
Norvège	6,6	Allemagne	6,2	France	7,0
Corée du Sud	6,5	Portugal	6,2	Italie	7,0
Japon	6,4	Italie	6,1	Grèce	6,9
Grèce	6,3	Grèce	5,8	Pologne	6,9
Islande	5,8	Turquie	5,6	Turquie	6,2

En raison de l'absence d'ingérence militaire dans la vie politique et de l'intégrité de son système juridique, le Canada a reçu une note parfaite les deux années; tout comme bon nombre de pays développés. Cependant, le Canada s'est classé vingtième en ce qui a trait à la protection de la propriété intellectuelle, alors qu'il était douzième en 2004. Ce déclin a été causé par l'amélioration des résultats des autres pays. La note du Canada est passée de 8,0 en 2000 à 8,2 en 2005.

Selon deux autres sous-indices, notre pays a connu une forte régression au classement. En 2000, l'indépendance de l'appareil judiciaire a obtenu une note de 9,2 sur 10, ce qui nous valait le sixième rang, à égalité avec la Nouvelle-Zélande; cinq ans plus tard, cette note passait à 7,9 et le Canada glissait au quinzième rang. En matière d'impartialité des tribunaux, nous avons obtenu une note de 9,2 en 2000, plaçant le Canada à quadruple égalité avec l'Allemagne, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande. En 2005, notre note passait à 7,4, nous plaçant à égalité au quinzième rang. Ces deux résultats sont extrêmement troublants.

Nous mettons l'accent ici sur les politiques économiques. Une analyse détaillée de notre système juridique demanderait une étude distincte. Néanmoins, l'intégrité et l'efficacité globale de notre système juridique sont essentielles non seulement à notre bien-être économique, mais également à bien d'autres aspects de nos vies. Le recul du Canada dans ce domaine devrait soulever l'inquiétude au pays. Nous demandons qu'une enquête approfondie soit tenue afin de découvrir pourquoi la réputation du système juridique canadien ne cesse de décliner.

3 *L'accès à une monnaie stable*

Le Canada a résolu (du moins pour le moment) un grave problème qui menaçait notre sécurité économique, c'est-à-dire l'inflation qui causait l'érosion de la valeur de la monnaie. Le Canada est à quintuple égalité en troisième place en ce qui a trait à la qualité de la monnaie avec une note de 9,7 sur 10. C'est le meilleur résultat obtenu par le Canada dans tous les domaines mesurés dans l'indice, par plus d'un point. De plus, l'écart de 0,1 point qui nous sépare des meneurs, Singapour et les États-Unis, est le résultat qui nous rapproche le plus de la position de tête dans quelque domaine de la liberté économique que ce soit.

Nous approuvons et nous appuyons l'orientation générale en matière monétaire que suit le Canada afin de préserver la stabilité de sa monnaie et, par conséquent, nous ne formulons aucune recommandation dans ce domaine, sauf celle de maintenir le cap. Toutefois, il faut noter que nos bons résultats en ce qui a trait à la stabilité de la monnaie ne sont pas exceptionnels : presque tous les autres pays développés ont obtenu des résultats presque aussi bons

que celui du Canada. En bref, la compétence du Canada dans ce domaine, bien qu'importante, ne lui confère aucun avantage particulier sur nos principaux concurrents.

4 *La liberté de commercer*

En tant que pays commerçant dont la prospérité est étroitement liée au commerce international, la note du Canada dans ce domaine est particulièrement décevante. En 2005, il se classait au seizième rang avec une égalité, obtenant une note de 7,5 sur 10. Il s'agit d'une diminution de 0,8 point et de quatre places depuis 2000, année où le Canada était à égalité avec le Danemark, l'Espagne et la Suède au douzième rang, récoltant 8,3 points.

Les possibilités commerciales du Canada sont considérables. À une époque où les coûts du transport international sont relativement peu élevés, nous nous trouvons entre les deux grands marchés que sont l'Europe et l'Asie. Nous partageons également une frontière ouverte avec la plus grande puissance économique au monde, celle des États-Unis. Les Canadiens devraient être les chefs de file mondiaux en ce qui concerne la liberté de commercer à l'échelle internationale. Au lieu de cela, notre rang au classement au cours des quatre dernières années est médiocre – et ne cesse de décliner. Le problème principal du Canada dans ce domaine, malgré notre engagement à l'égard de la libéralisation du commerce, est une série d'obstacles tarifaires élevés et variables. Les barrières tarifaires du Canada nous placent au vingt-sixième rang, très près du pire résultat des 32 pays étudiés ici, à égalité avec l'Australie. Nos barrières réglementaires au commerce sont aussi relativement élevées, nous plaçant au dix-huitième rang, à égalité avec le Royaume-Uni.

Le chapitre 9 traitera d'un aspect du commerce qui n'est pas directement mesuré dans l'indice de liberté économique, mais qui a néanmoins de l'importance pour une grande fédération comme la nôtre où l'on trouve des économies régionales distinctes et de nombreuses frontières provinciales : il s'agit des restrictions au commerce intérieur. Le Canada ne peut obtenir la meilleure croissance économique au monde sans d'abord libéraliser davantage les échanges commerciaux au sein même du pays. Le chapitre 13 offrira des idées concrètes pour améliorer le commerce international canadien.

5 *La réglementation du crédit, du travail et des entreprises*

La réglementation gouvernementale excessive des activités économiques constitue un autre facteur limitatif important du rendement économique. Le rang du Canada, mesuré selon l'indice de liberté économique, est décidément de seconde zone. Parmi les pays de l'OCDE, en plus de Hong Kong et Singapour, le Canada se classe dixième globalement.

Un aspect très préoccupant est le piètre résultat du Canada en matière de « paiements irréguliers ou pots-de-vin » nécessaires pour obtenir une approbation réglementaire – en d’autres mots, la corruption. Le Canada, en ce concerne ce sous-indice, partage la dix-septième place avec l’Irlande, dans la moitié inférieure des pays étudiés. Ce point est particulièrement inquiétant étant donné la mauvaise note du Canada en ce qui concerne le système juridique.

Ces données proviennent d’un sondage, on manque donc de renseignements sur les sources et l’ampleur du problème. Une analyse approfondie de la perception internationale quant à l’obligation des gens d’affaires canadiens d’avoir à faire des paiements irréguliers dépasse le cadre de la présente étude. Une fois de plus, notre piètre résultat soulève de l’inquiétude. Une étude plus approfondie est de rigueur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION : MAXIMISER LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

Dans le présent chapitre, nous avons exposé l’importance de la liberté économique pour garantir la prospérité. Nous avons mesuré sa portée au Canada par rapport à d’autres pays et découvert que dans le groupe de pays avec lesquels nous sommes le plus directement en concurrence, nous n’obtenons qu’un résultat moyen. Nous concluons en affirmant que les Canadiens méritent une liberté économique semblable à celle des pays en tête du classement afin d’obtenir des résultats économiques d’envergure mondiale. Cette conclusion nous mène à une seule recommandation d’importance cruciale :

- 5.1 Maximiser, à tous les ordres de gouvernement, la liberté économique des Canadiens.

Dans les chapitres suivants, nous étudions les principaux obstacles à la liberté économique au Canada et nous recommandons des gestes à poser afin de les réduire ou de les éliminer complètement.

UN ÉTAT PLUS MODESTE

UN ÉTAT DE TAILLE OPTIMALE

La taille de l'État, définie comme le niveau des dépenses publiques par rapport à la taille de l'économie, a une incidence sur la capacité du Canada à atteindre des taux élevés de croissance économique et de progrès social. La plupart des Canadiens considèrent le gouvernement comme une force positive dans l'économie. Par contre, la plupart des Canadiens s'entendent pour dire que la taille de l'État peut devenir démesurée. En fait, l'histoire a démontré que les économies contrôlées entièrement par l'État ne sont pas propices au mieux-être économique et social. Entre les deux extrêmes, soit l'absence d'intervention gouvernementale et une économie entièrement contrôlée par l'État, se trouve un point où la croissance économique et la prospérité sont maximisées; c'est ce que les économistes appellent la taille optimale de l'État.

Le concept de taille optimale de l'État soulève plusieurs questions : comment pouvons-nous savoir quelle est sa taille optimale ou « parfaite » en ce qui a trait à la maximisation de la croissance économique et du progrès social? Quelle est la taille de l'État au Canada? Ses dépenses sont-elles au-dessus ou en dessous du niveau optimal? Si elles ne le sont pas, comment pouvons-nous atteindre ce niveau optimal? Nous allons tenter de répondre à ces questions dans les paragraphes qui suivent.

Le niveau de dépenses d'un pays constitue, bien entendu, un compromis politique. La plupart des pays sont composés de citoyens aux préférences différentes. Certains électeurs préfèrent que les dépenses gouvernementales soient réduites au minimum, tandis que d'autres favorisent une plus grande intervention de l'État. Toutefois, peu importe le degré d'intervention de l'État, nous croyons que les Canadiens s'entendent à vouloir profiter du plus haut niveau de progrès économique et social possible. À cette fin, il faut tenir un débat libre, objectif et animé sur la taille idéale de l'État au Canada (Harris et Manning, 2005). De plus, ce débat doit être mené sur la base de données empiriques fiables.

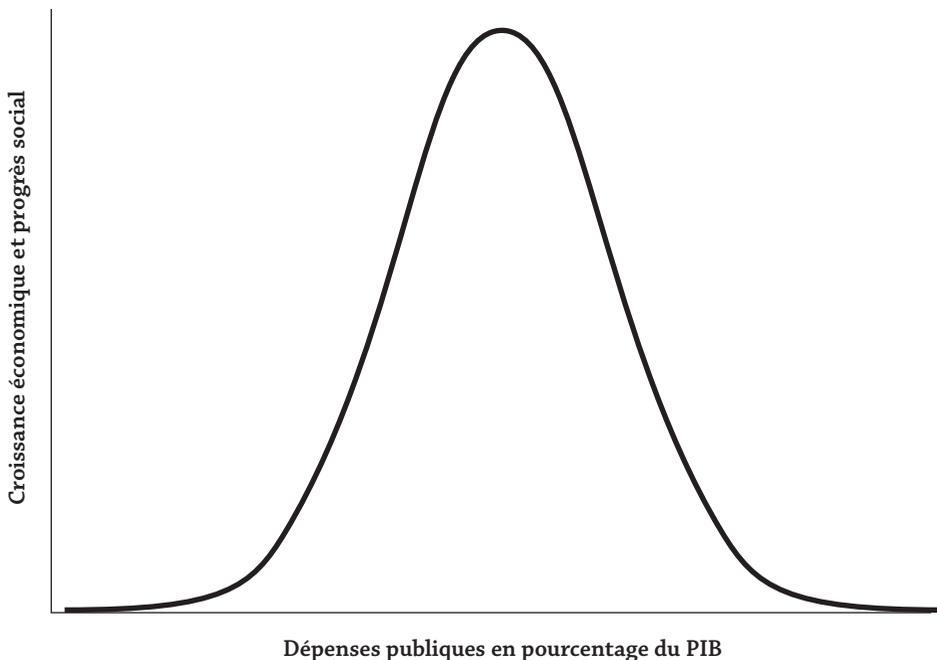
LA COURBE EN « U » INVERSÉE

Les économistes utilisent généralement un « U » inversé pour expliquer la notion de la taille optimale de l'appareil gouvernemental. À la Figure 6.1, l'axe vertical représente le taux de croissance économique, ou toute autre valeur socioéconomique que nous cherchons à maximiser. L'axe horizontal représente le niveau de dépenses publiques en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire la valeur de tous les biens et services produits par une économie.

La forme de la courbe s'explique plus facilement à l'aide d'une simple analogie (Walker, 1997). Essayons d'imaginer les dépenses publiques comme un facteur de production, comme l'utilisation de l'engrais en agriculture. La première utilisation d'engrais sur un lopin de terre accroît sa production. À mesure qu'on ajoute de l'engrais, la production continue de s'accroître, mais à un taux décroissant. Arrive un moment où la quantité d'engrais utilisée est optimale : toute augmentation ou diminution entraînera une réduction de la production. Tôt ou tard, si l'on utilise plus d'engrais qu'il n'en faut, l'excédent empoisonnera le champ et plus rien n'y poussera.

De même, s'il n'y a aucune intervention de l'État dans l'économie, le niveau de services publics de base est insuffisant pour soutenir la prospérité : la croissance économique et le progrès social sont faibles. Les dépenses publiques initiales tendent à financer des services qui favorisent la liberté économique : le maintien d'un système juridique, la protection des personnes et de la propriété,

Figure 6.1: Taille optimale de l'État



une monnaie stable, les infrastructures de transport essentielles et l'éducation de base. Ces éléments entraînent une plus grande croissance économique et de plus grands progrès sociaux. À mesure que la taille de l'État augmente, le taux de croissance et de progrès augmente également, quoique plus lentement. Au sommet du « U » inversé, les dépenses publiques sont optimales : au-delà de ce point, davantage de dépenses publiques réduiront le taux de croissance économique et risquent de faire obstacle au progrès social au lieu de le favoriser. Les recettes fiscales qui servent à couvrir les surplus de dépenses publiques seraient plus productives si on les laissait entre les mains des personnes et des entreprises afin qu'elles les dépensent ou qu'elles les investissent comme bon leur semble¹.

LA TAILLE DE L'ÉTAT ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Voilà pour la théorie. Mais où se trouve donc le sommet de la courbe? Un nombre croissant d'études empiriques concernant l'incidence des dépenses publiques sur la croissance économique fait la lumière sur le sujet.

Les études portent généralement sur les États-Unis. Par exemple, Richard Vedder et Lowell Gallaway (1998) ont produit une étude sur la taille de l'État aux États-Unis et son incidence sur la croissance économique pour le compte du Comité économique mixte du Congrès des États-Unis (Joint Economic Committee of the US Congress). Selon l'une de leurs nombreuses conclusions, la réduction modérée de la taille de l'État fédéral entre 1991 et 1997 a entraîné une augmentation de la croissance économique. Ils sont arrivés à la conclusion qu'une réduction plus poussée serait génératrice de croissance (Vedder et Gallaway, 1998). Selon ces chercheurs, la réduction de la taille de l'État fédéral américain à 17,45 % du PIB entraînerait un accroissement appréciable et permanent du PIB. Gerald Scully de l'Université du Texas à Dallas a analysé des données historiques réparties sur six décennies afin de découvrir à quel niveau l'ensemble du fardeau fiscal avait maximisé le taux de croissance aux États-Unis. Utilisant les données recueillies entre 1929 et 1989, Scully est arrivé à la conclusion que le taux d'imposition qui maximisait la croissance se situait entre 21,5 % et 22,9 % du produit national brut (Scully, 1995).

La taille de l'État au Canada a fait l'objet de deux études. Les économistes Herbert Grubel et Johnny C.P. Chao ont comparé la taille de l'État canadien aux taux de croissance économique entre 1929 et 1996. Ils ont conclu que la

- 1 La composition des dépenses gouvernementales a aussi de l'importance : par exemple, les dépenses qui permettent de garantir l'accès au système judiciaire et d'assurer son efficacité, et celles qui sont consacrées à la protection des biens et des personnes, ont une grande efficacité. Les subventions aux entreprises et autres octrois du genre risquent de ne pas être efficaces.

croissance économique était maximisée lorsque les gouvernements consommaient environ 34 % du PIB (Chao et Grubel, 1998). Adoptant une méthodologie différente, William Mackness a examiné les dépenses et la croissance entre 1926 et 1996; il est arrivé à la conclusion que la croissance était plus importante lorsque les dépenses totales du gouvernement se situaient entre 20 % et 30 % du PIB (Mackness, 1999).

En plus de ces études portant sur un seul pays, nombre de chercheurs ont analysé des données provenant de différents pays. Par exemple, Robert Barro, économiste à l'Université Harvard, a analysé une vaste gamme de facteurs pour tenter de déterminer leurs conséquences sur la croissance économique dans différents pays. En excluant des dépenses l'investissement consacré aux services tels que l'éducation et la défense, il a découvert « une association négative importante » entre la proportion de l'économie d'un pays représentée par les dépenses publiques et la croissance du PIB (Barro 1991, p. 430). Gerald Scully a étudié la relation entre les taux d'imposition, les recettes fiscales et la croissance économique de 103 pays. Il a découvert, en général, que la croissance économique était maximisée lorsque les gouvernements n'utilisaient pas plus de 19,3 % du PIB (Scully, 1991). Stefan Folster et Magnus Henrekson (2001) ont examiné les effets de la croissance sur l'imposition et sur les dépenses des gouvernements dans les pays « riches » et ils ont à nouveau découvert une relation négative importante. En fait, ils ont pu conclure que pour chaque augmentation de 10 % de la consommation du PIB par l'État, la croissance économique chutait de 0,7 à 0,8 point de pourcentage (Folster et Henrekson, 2001). Tout récemment, Afonso, Schucknecht et Tanzi (2005) ont analysé le rendement et l'efficacité du secteur public de 23 pays industrialisés. Ils ont découvert que « les pays qui ont un secteur public de petite taille affichent le « meilleur » rendement économique ». Lorsque les dépenses du gouvernement dépassent 30 % du PIB, la croissance économique diminue. Étonnamment, les chercheurs ont également conclu que « les dépenses des gouvernements de grande taille pouvaient être réduites de 35 % pour atteindre un [rendement du secteur public] semblable » (Afonso, Schucknecht, et Tanzi, 2005, p. 337).

LA TAILLE DE L'ÉTAT ET LE PROGRÈS SOCIAL

Les études susmentionnées confirment que des dépenses gouvernementales plus élevées n'entraînent pas nécessairement une plus grande croissance économique. En réalité, le fait de dépenser au-delà du niveau optimal réduit la croissance économique. Toutefois, bon nombre de personnes soutiennent que les sociétés renoncent à une petite part de croissance économique afin

de réaliser de plus grands progrès sociaux. Cependant, les études empiriques n'indiquent aucune corrélation entre les deux.

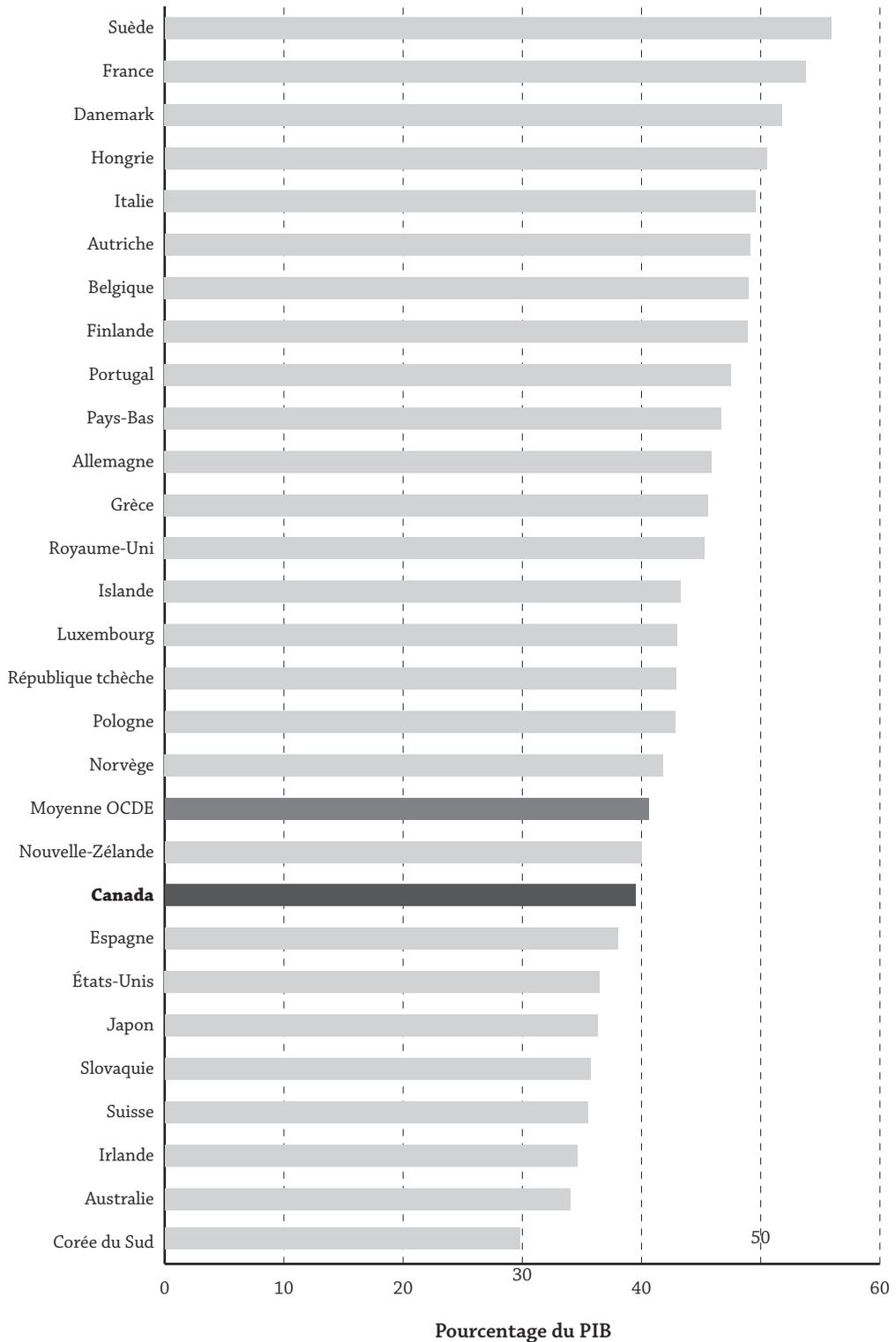
Bien entendu, le « progrès social » n'a pas la même signification pour tout le monde. Cependant, Gerald Scully a réalisé une étude importante dans laquelle il a cherché à regrouper différentes opinions en analysant seize indicateurs de 112 pays, dont l'alphabétisation, la mortalité infantile, l'espérance de vie, la consommation calorique, l'accès aux soins de santé, les infrastructures, la liberté politique, les droits civils et la liberté économique. À partir des données de 1995, Scully a comparé les pays dont les dépenses gouvernementales étaient inférieures à 40 % du PIB et ceux dont les dépenses étaient supérieures à 50 % du PIB; ses résultats indiquent peu ou pas de différence sur les résultats sociaux (Scully, 2000). En fait, pour la moyenne des pays avancés, les résultats de Scully n'indiquent aucun progrès significatif par rapport aux seize indicateurs sociaux lorsque les dépenses gouvernementales dépassent 18,6 % du PIB (Scully, 2000). Il existe toutefois des variations entre les pays. Par exemple, le taux auquel les dépenses du gouvernement cessent de produire tout avantage marginal est de 19,5 % du PIB au Canada.

De même, Vito Tanzi et Ludger Schuknecht ont étudié le progrès social dans dix-sept pays industrialisés. Ils notent également que les pays dont les dépenses publiques dépassent 50 % du PIB n'affichent pas un rendement significativement supérieur à ceux dont les dépenses sont inférieures à 40 %. En fait, non seulement les pays qui ont de « gros États » ne progressent-ils pas aussi rapidement que ceux qui ont de petits États, mais les pays qui ont un État de taille moyenne (dont les dépenses se situent entre 40 % et 50 % du PIB) n'ont pas fait mieux (Tanzi, 1995; Tanzi et Schuknecht, 1997a, 1997b, 1998a, 1998b).

UN ÉTAT DE « TAILLE IDÉALE » POUR LE CANADA

En nous appuyant sur ces recherches indépendantes, nous arrivons à la conclusion qu'il existe bien une taille « optimale » de l'État au-delà de laquelle toute augmentation ou diminution des dépenses réduit la croissance économique. De plus, les données démontrent dans une large mesure que la taille « optimale » se situe au bas de l'échelle et non en haut. Ainsi, les gouvernements de petite taille qui continuent d'offrir les services publics essentiels réalisent des progrès sociaux semblables ou supérieurs à ceux des gouvernements de grande taille ou de taille moyenne. Les études susmentionnées indiquent que le niveau optimal de dépenses publiques se situe vraisemblablement entre 20 % et 35 % du PIB. Bien que ce « niveau optimal » varie d'un pays à l'autre et qu'il varie même au fil du temps, les estimations indiquent que la taille optimale de l'État au Canada se situe au haut de cette fourchette.

Figure 6.2: Dépenses publiques générales en pourcentage du PIB (2006)



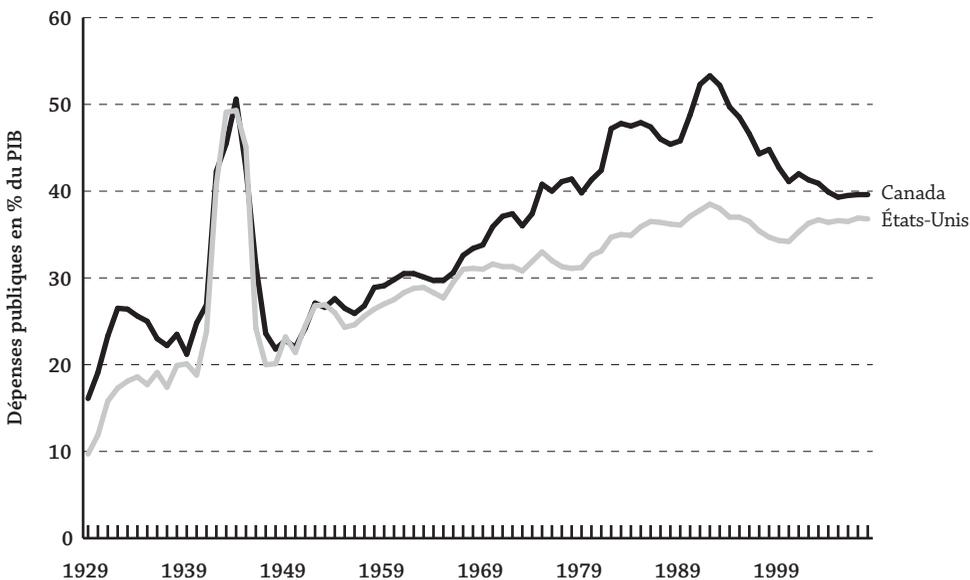
Source: OCDE, 2006a; les données sont des estimations.

Les dépenses publiques au Canada par rapport à celles des pays concurrents

L'OCDE estime que l'État au Canada a dépensé 39,5 % du PIB en 2006. La Figure 6.2 classe ce pourcentage parmi ceux de 27 autres pays industrialisés. La comparaison révèle que le Canada se classe au neuvième rang des États de plus petite taille, et dépense légèrement moins que la moyenne de 40,6 % du PIB établie par l'OCDE. Toutefois, les dépenses publiques au Canada sont plus élevées que chez de son principal partenaire commercial, les États-Unis, où elles n'atteignent que 36,5 % du PIB. De même, le secteur public du Canada est sensiblement plus important que celui de l'Australie (34,0 %), dont l'économie partage de nombreux points communs avec celle du Canada. L'Irlande (34,6 %) et le Japon (36,3 %) sont deux autres comparaisons à souligner.

La Figure 6.3 présente les dépenses publiques au Canada et aux États-Unis dans une perspective historique. Elle révèle que la taille de l'État canadien n'a pas toujours été aussi importante qu'elle l'est devenue aujourd'hui. De 1930 à 1965, à l'exception de la période couverte par la Deuxième Guerre mondiale, les dépenses du gouvernement se situaient entre 20 % et 30 % du PIB. Fait intéressant, la taille des États canadien et américain était pratiquement la même pendant cette période, en pourcentage du PIB. À partir de 1965, toutefois, le Canada a connu une augmentation spectaculaire de la taille de son État, et cette

Figure 6.3: Taille de l'État au Canada et aux États-Unis de 1929 à 2008 (les données pour 2007 et 2008 sont des prévisions)



Source: OCDE, 2006a; Statistique Canada, Division des institutions publiques, 2007; US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, 2007.

augmentation s'est poursuivie jusqu'à récemment, créant un écart important par rapport aux États-Unis. En 1992, cet écart avait atteint 14,8 points de pourcentage. Depuis, le Canada a réduit la taille de son État, de 53,3 % à 39,6 % du PIB; l'écart avec les États-Unis a rétréci, mais il existe toujours.

La comparaison la plus importante toutefois n'est pas celle entre la taille de l'État canadien et celle des autres pays, ou même sur le plan historique, mais plus avec les évaluations empiriques de ce qui constituerait un État de taille optimale afin d'optimiser notre prospérité. Selon les études susmentionnées, cette taille optimale correspondrait à une fourchette de 20 % à 35 % du PIB. Si l'on considère que la partie supérieure de cette fourchette représente un pourcentage plutôt prudent, le gouvernement du Canada d'aujourd'hui serait d'au moins 13 % plus gros qu'il ne le faut pour maximiser la croissance économique et le progrès social.

LES AVANTAGES DE RÉDUIRE LA TAILLE DE L'ÉTAT

La tendance à l'accroissement de la taille de l'État à partir des années 60 n'est pas unique au Canada. En effet, à partir de 1960 jusqu'au milieu des années 1980, les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont augmenté de façon spectaculaire dans la plupart des pays industrialisés (Tanzi, 2005). En fait, elles ont poursuivi leur croissance jusque dans les années 1990, bien que plus lentement. Toutefois, une étude récente publiée par le Fonds monétaire international (Schuknecht et Tanzi, 2005) conclut que la taille de l'État de la plupart des pays industrialisés a cessé de croître entre 1982 et 2002. Bon nombre d'entre eux ont même commencé à diminuer de façon spectaculaire. Cette étude, en particulier, nous fournit des preuves solides de ce qu'il advient des économies et des sociétés lorsque le gouvernement réduit ses dépenses. Schuknecht et Tanzi ont établi que la plupart des pays de l'OCDE avaient réduit la taille de leur État entre 1982 et 2002. Par exemple, les dépenses publiques en proportion du PIB en Irlande avaient diminué de 16,4 points en 2002 depuis son sommet de 1982. La part du PIB consacrée aux dépenses publiques au Canada est passée d'un plafond de 52,8 % en 1992 à 41,4 % dix ans plus tard, soit une diminution de 11,4 points. En tout, six pays ont réduit leurs dépenses publiques de plus de 10 % du PIB. Six autres ont réduit leurs dépenses de 5 à 10 % du PIB (Schuknecht et Tanzi, 2005).

Tanzi et Schuknecht ont classé ces pays en deux groupes généraux : celui des réformateurs « ambitieux » et celui des réformateurs « timides ». Ils ont considéré que les pays étaient « ambitieux » si la réduction de leurs dépenses publiques dépassait 5 % du PIB. Ils ont aussi qualifié les pays d'acteurs « précoces » (pays dont les dépenses avaient atteint un sommet au début et au

milieu des années 1980) et d'acteurs « tardifs » (pays dont les dépenses ont continué d'augmenter jusqu'au début et au milieu des années 1990). Le Canada faisait partie des réformateurs « ambitieux », mais « tardifs »; nos dépenses publiques ont atteint leur sommet de 52,8 % du PIB en 1992, et ont diminué jusqu'à 41,4 % en 2002.

Schuknecht et Tanzi ont ensuite examiné l'incidence de la réduction des dépenses publiques sur un ensemble d'indicateurs. Contrairement aux craintes de plusieurs, le ralentissement de la croissance économique n'était pas du nombre. Bien au contraire, la croissance économique s'est améliorée dans la plupart des cas après les réformes. De plus, la croissance économique a augmenté deux fois plus rapidement parmi les réformateurs ambitieux comparativement aux réformateurs timides. L'emploi affichait des résultats similaires, et là encore, les réformateurs ambitieux ont eu plus de succès que les pays timides. À l'examen des indicateurs socioéconomiques, les auteurs ont découvert que les effets négatifs sur la répartition du revenu découlant de la réduction des dépenses publiques étaient faibles et qu'ils étaient, dans les faits, largement atténués par des taux de croissance plus élevés et des dépenses publiques mieux ciblées.

Dans une autre étude importante, « Public Sector Efficiency: An International Comparison » (Afonso, Schuknecht et Tanzi, 2005), les auteurs ont mesuré le rendement et l'efficacité des secteurs publics de 23 pays industrialisés en 1990 et 2000. Les auteurs ont calculé des indices pour deux indicateurs : le rendement du secteur public et l'efficacité du secteur public. Pour le premier de ces indicateurs, les auteurs ont fait appel à sept sous-indicateurs touchant les résultats de l'administration, de l'éducation, de la santé, des infrastructures ainsi que la répartition du revenu, un indicateur de stabilité économique et un autre pour le rendement économique. Ils ont découvert des « différences notables, mais pas très grandes entre les pays quant à la performance du secteur public » (Afonso, Schuknecht et Tanzi, 2005, p. 326). En général, les « petits » États (dépensant moins de 40 % du PIB) affichaient un rendement meilleur par rapport à cet indice que les États de taille « moyenne » (40 à 50 % du PIB) ou les États de « grande » taille (ceux qui consomment plus de la moitié du PIB du pays). Le rendement du secteur public du Canada en 2000 était le même que celui des États-Unis : les deux pays se partageaient le douzième rang parmi les 23 pays à l'étude. Le score des deux pays était également légèrement au-dessus de la moyenne du groupe.

Les auteurs ont ensuite tenu compte des dépenses publiques en proportion du PIB pour calculer le coût imputable au rendement mesuré de leur secteur public. Se basant à la fois sur le total des dépenses et sur les dépenses visant un but spécifique (biens et services, éducation, santé, investissement public),

ils ont produit leur deuxième indice, celui de l'efficacité du secteur public. C'est ici que les auteurs ont découvert les différences les plus marquées. Le Canada, par exemple, arrive au dixième rang parmi les 23 pays à l'étude en ce qui a trait à l'efficacité de son secteur public, à peine au-dessus de la moyenne, mais beaucoup plus bas que les États-Unis, qui se classent au cinquième rang. Ici encore, les « petits États » s'en tirent mieux en ce qui a trait à l'efficacité du secteur public que les États de taille « moyenne » ou de « grande » taille.

Finalement, les auteurs ont mesuré la « tendance au gaspillage » dans les dépenses publiques. Dans la lignée des autres conclusions, les appareils gouvernementaux de petite taille avaient beaucoup moins tendance au gaspillage que les autres. Pour ce calcul, le Canada arrivait au douzième rang, avec une efficacité des intrants de 0,75 – ce qui signifie que le secteur public du Canada pourrait atteindre le même rendement en ne dépensant que 75 % de ce qu'il dépense actuellement.

Conclusion : trop n'est pas nécessairement mieux que pas assez

Selon Tanzi et Schuknecht, les États de plus petite taille offrent généralement un meilleur rendement que les États de taille moyenne et de grande taille. Leurs observations indiquent que le secteur public du Canada pourrait atteindre le même rendement en dépensant beaucoup moins. Des réductions marquées des dépenses publiques en proportion du PIB dans de nombreux pays de l'OCDE ont permis d'améliorer de façon importante les indicateurs de rendement sur le plan de la fiscalité, de l'économie, du développement humain et institutionnel. Nous concluons que les Canadiens bénéficieraient sur le plan économique et social d'un rééquilibrage de la taille de notre secteur public jusqu'à un niveau optimal. En 2006, les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations locales du Canada ont consommé 39,5 % de notre revenu national, selon les estimations de l'OCDE. Bien que cela nous place au neuvième rang des appareils gouvernementaux de plus petite taille parmi 28 pays industrialisés, notre appareil gouvernemental demeure proportionnellement plus gros que celui des États-Unis, de l'Australie, de l'Irlande et du Japon. Plus encore, il dépasse largement le niveau qui maximise la croissance économique et le progrès social.

RECOMMANDATION : LA SOLUTION DU 33 %

Des estimations empiriques fixent la taille optimale de l'État, pour maximiser les résultats économiques du Canada, quelque part entre 20 et 35 % du PIB. En tant qu'objectif de départ raisonnable pour optimiser la taille de l'État, le Canada devrait :

- 6.1 Adopter des politiques de dépenses et fiscales au sein de tous les ordres de gouvernement pour diminuer la part totale de l'État dans le PIB à 33 %² ou moins d'ici cinq ans.

Dans le prochain chapitre, nous recommanderons des modifications précises à apporter aux dépenses publiques et à la fiscalité qui sont nécessaires pour accroître la prospérité des Canadiens, ce qui est possible en optimisant la taille de l'État.

2 Une cible à peu près équivalente à l'estimation de Herbert Grubel et Johnny C.P. Chao (Chao et Grubel, 1998).

LES DONNÉES UTILISÉES POUR ÉVALUER LES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LES CHAPITRES 6 ET 7

Pour éviter la confusion, il est essentiel de noter une distinction importante entre la source des données auxquelles nous référons dans les chapitres 6 et 7. Dans le chapitre 6, nous avons utilisé des données provenant principalement de l'OCDE pour effectuer des comparaisons internationales. Le chapitre 7 traite principalement du Canada seulement. Par conséquent, nous utilisons des données tirées du Système de gestion financière de Statistique Canada pour évaluer les dépenses plus précisément.

Cela résulte en une évaluation légèrement différente de la taille de l'État. En 2006-2007, la dernière année pour laquelle des données de Statistique Canada sont disponibles, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du Canada ont dépensé un total combiné de 574,6 milliards \$. Cela s'élève à 41,7 % du PIB (comparativement au chiffre de 40,3 % apparaissant dans le chapitre 6).

Comme fondement de notre analyse dans le chapitre 7, nous évaluons aussi un niveau de croissance « actuel » des dépenses gouvernementales de 2006-2007 à 2011-2012. Cette évaluation est fondée sur des données de Statistique Canada pour 2005-2006 et suppose qu'aucune modification majeure dans les dépenses n'aura lieu. En particulier, nous présumons que les dépenses fédérales augmenteront au même rythme de croissance que de 2005-2006 à 2007-2008, tel que fourni par le ministère des Finances du Canada (Ministère des Finances du Canada, 2006). La croissance des dépenses gouvernementales provinciales et municipales jusqu'en 2011-2012 est évaluée en utilisant le taux de croissance moyen des cinq dernières années.

D'après nos calculs, les dépenses combinées des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux s'élèvent à 575,0 milliards \$ en 2006-2007 et vont augmenter jusqu'à 734,5 milliards \$ en 2011-2012. D'après cette estimation, on s'attend à ce que la taille de l'État soit de 40,4 % du PIB à la fin de cette période de cinq ans (2011-2012).

LA TAILLE OPTIMALE DE L'ÉTAT

METTRE EN OEUVRE LA SOLUTION DU 33 %

Réduire la taille de l'État en proportion de l'économie canadienne de 39 à 33 % nécessitera des ajustements, mais ceux-ci ne seront pas nécessairement déchirants. Il faut constamment garder à l'esprit que l'objectif principal de ces ajustements consiste à donner aux Canadiens le plus haut niveau de vie et la meilleure qualité de vie au monde.

Quelles politiques nous permettront de progresser vers cet objectif? Les changements recommandés doivent s'appliquer tant aux dépenses qu'au régime fiscal, et à tous les ordres de gouvernement. Nous avons ciblé l'exercice financier 2012-2013 pour réaliser les ajustements nécessaires – un horizon de cinq ans. Nous recommandons que la modération requise pour atteindre cet objectif soit appliquée à tous les ordres de gouvernement.

Nous notons également que le taux d'imposition global, tel qu'exprimé dans la part de l'économie nationale qui revient au gouvernement, ne constitue qu'un élément de l'ensemble. Le type d'impôts utilisé pour recueillir cette part a également de l'importance. Par conséquent, nous examinons la structure des recettes publiques au Canada et nous proposons que les réductions correspondent avec un rééquilibrage de l'imposition en faveur de sources de revenus qui, selon nous, seraient plus efficaces.

Limiter les dépenses publiques et réduire les impôts

L'objectif exposé ci-dessus consiste à rééquilibrer la division de l'économie du Canada afin que davantage de ressources restent entre les mains des entreprises privées et des particuliers, qu'ils pourront dépenser ou investir comme bon leur semble. Cet objectif va dans le sens contraire des données récentes, selon lesquelles les recettes totales du gouvernement n'ont cessé d'augmenter à tous les niveaux, malgré un nombre important de réductions du taux d'imposition.

Les recettes totales du Canada n'ont jamais été aussi élevées; elles s'élèvent à plus d'un demi-billion de dollars. Heureusement, l'économie relativement dynamique de la dernière décennie a fait en sorte que les recettes représentent une part de moins en moins importante du PIB. Toutefois, il faudra des mesures plus vigoureuses pour réduire la taille de l'État de façon permanente et ainsi accroître la part du PIB qui revient au secteur privé. Plus précisément, la réalisation de notre objectif exige une véritable réduction de la croissance des dépenses publiques jumelée à une croissance économique soutenue. Les dépenses publiques ne doivent pas diminuer en termes absolus, mais leur croissance doit être ralentie.

Différentes solutions s'offrent aux gouvernements afin qu'ils réduisent l'ensemble de leurs dépenses à 33 % du PIB, mais elles exigent une limitation notable des dépenses publiques. Nous avons présenté un plan pour atteindre cet objectif d'ici cinq ans dans le quatrième volume de cette série, *Une économie plus dynamique dans un Canada fort et prospère*, publié en 2006. Nous proposons que la croissance des dépenses consolidées des gouvernements fédéral, provinciaux et des administrations municipales soit limitée à environ 1,0 % au cours des cinq prochaines années¹. Dans ce scénario, les dépenses publiques passeraient de 575 milliards \$ en 2006-2007 à 599,9 milliards \$ en 2011-2012.

Le Tableau 7.1 illustre la taille de l'État entre 2006-2007 et 2011-2012 selon deux scénarios différents : la croissance des dépenses fondée sur le niveau actuel et la croissance des dépenses fondée sur la réduction à environ 1,0 % par année. Il est intéressant de noter la différence entre le niveau de dépenses publiques atteint selon le niveau actuel et celui atteint en fonction de la réduction. La différence passe de 23,9 milliards \$ 2007-2008 à 134,7 milliards \$ en 2011-2012. Au cours de la période de cinq ans, l'écart cumulatif s'élève à 388,2 milliards \$. En d'autres mots, la réduction de la taille de l'État à 33 % du PIB d'ici 2011-2012 retournerait 388 milliards \$ de dépenses publiques dans les poches des individus, des familles et des entreprises créatrices de richesse et d'emplois.

Malheureusement, les gouvernements continuent de cheminer dans la mauvaise direction, avec des hausses importantes de dépenses publiques plutôt que des restrictions (Tableau 7.2). L'augmentation moyenne parmi les provinces lors de la dernière année budgétaire a été de 5,1 %, ou 5,7 % en incluant les territoires. La plus petite augmentation, 3,0 % à l'Île-du-Prince-Édouard, est déjà trop importante, et celle de l'Alberta, à 9,2 %, est très inquiétante et menace de freiner la croissance économique fulgurante de cette province.

- 1 Le nombre exact utilisé dans le présent volume est 0,9 %. Dans un précédent volume, nous avons estimé que les dépenses publiques devaient être limitées à une augmentation de 1,6 % annuellement. Le taux réduit de croissance établi par les nouvelles estimations est le résultat d'une augmentation récente considérable des dépenses du gouvernement fédéral et de plusieurs provinces.

Tableau 7.1 : Limiter la taille de l'État au Canada

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	Total
(1) Taille de l'État : croissance au rythme actuel							
<i>Dépenses totales (millions \$)</i>	575 012	603 759	634 020	665 845	699 311	734 524	3 912 471
<i>% du PIB</i>	39,6 %	39,8 %	39,9 %	40,1 %	40,3 %	40,4 %	
(2) Taille de l'État : croissance à un rythme limité							
<i>Dépenses totales (millions \$)</i>		579 900	584 829	589 800	594 813	599 869	2 949 212
<i>% du PIB</i>		38,2 %	36,8 %	35,5 %	34,2 %	33,0 %	
Écart de dépenses : (1) – (2)							
		23 859	49 191	76 045	104 497	134 654	388 246

Note : Pour calculer un niveau de référence pour les dépenses globales fédérales, provinciales et municipales de 2006-2007 à 2011-2012, nous utilisons le rythme de croissance actuel. Les dépenses du gouvernement fédéral sont estimées en utilisant les taux de croissance fournis par le Ministère des Finances du Canada (Budget 2006) et les dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux sont estimées en utilisant le taux de croissance moyen des dépenses de 2000-2001 à 2005-2006. En d'autres mots, le fondement de notre analyse présume que les dépenses fédérales s'accroîtront au rythme prévu par les propres estimations du gouvernement fédéral et que les gouvernements provinciaux et municipaux augmenteront leurs dépenses au taux moyen des cinq dernières années.

Sources : Statistique Canada, Division des institutions publiques, 2006; Ministère des Finances du Canada, 2006.

Plus cette situation persiste, et plus les hausses sont importantes, plus le Canada s'éloignera d'une taille de l'État qui favorise la croissance économique et puis elle sera difficile à atteindre. Aujourd'hui, en 2007, l'explosion récente des dépenses publiques exigera déjà une restriction plus importante dans les prochaines années pour atteindre l'objectif de 33 % que ce que nous avons estimé en 2006. En fin de compte, nous nous éloignons de la prospérité pour les Canadiens, plutôt que de nous en rapprocher.

UN EXAMEN DE LA STRUCTURE DES RECETTES PUBLIQUES

L'ajustement proposé fait passer plus d'un tiers de billion de dollars des mains des fonctionnaires et des politiciens au secteur privé sur une période de cinq ans. La manière d'y parvenir est également importante. Une réduction de la taille de l'État d'une telle ampleur offre une occasion extraordinaire non seulement de réduire les taux d'imposition, mais aussi de réformer le régime fiscal.

Tableau 7.2 : Dépenses publiques provinciales, territoriales et municipales regroupées (millions \$)

	2005-2006	2006-2007	Augmentation
Canada	335 738	353 031	5,2%
Terre-Neuve	5628	5836	3,7%
Île-du-Prince-Édouard	1400	1442	3,0%
Nouvelle-Écosse	9094	9483	4,3%
Nouveau-Brunswick	7325	7635	4,2%
Québec (<i>ajusté pour tenir compte des abattements fiscaux</i>)	82 662	87 175	5,5%
Ontario	124 335	128 977	3,7%
Manitoba	12 102	12 778	5,6%
Saskatchewan	11 352	11 944	5,2%
Alberta	35 014	38 250	9,2%
Colombie-Britannique	40 345	42 830	6,2%
Yukon	773	849	9,8%
Territoires du Nord-Ouest	1290	1428	10,7%
Nunavut	152	156	2,6%

Source : Institut Fraser.

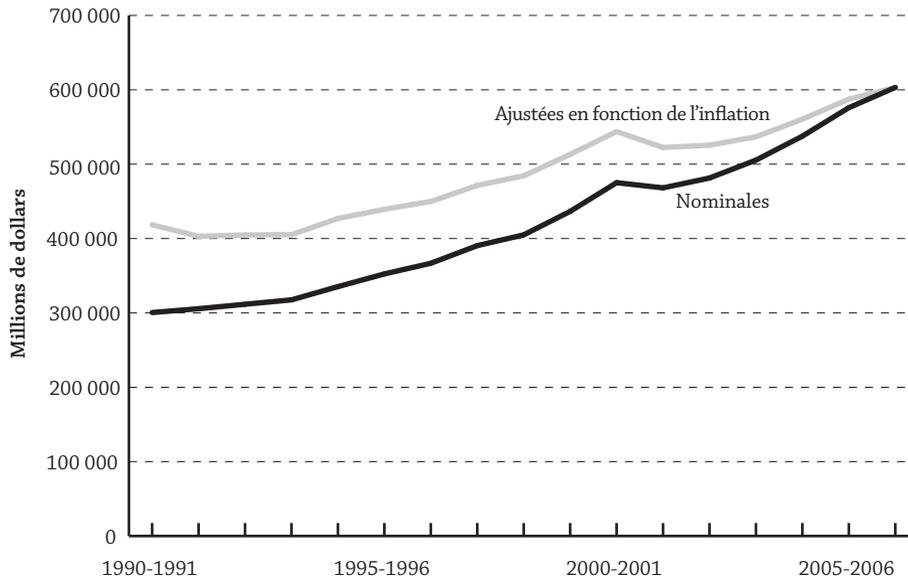
Afin d'identifier la combinaison la plus efficace de modifications fiscales, nous examinerons d'abord comment les recettes publiques sont réparties actuellement entre les niveaux de gouvernement fédéral, provincial et municipal – en termes absolus et en proportion du revenu national. Nous aborderons ensuite la nature de la fiscalité au Canada et nous examinerons la documentation concernant les types d'impôts qui nuisent le moins à la croissance économique. Nous comparerons également la composition des recettes fiscales du Canada à celles de nos principaux concurrents. Cette analyse établira le contexte des recommandations qui suivront.

DISTINCTIONS CRUCIALES

Les taux par rapport aux recettes : le coût toujours croissant de l'État

Les réductions d'impôts ont fait l'objet de nombreuses discussions et ont été abondamment promises au Canada au cours des dernières années. L'engagement du gouvernement fédéral précédent à réduire les impôts de 100 milliards de dollars, combiné aux réductions majeures en Ontario, en Alberta et en Colombie-

Figure 7.1: Recettes fédérales, provinciales et municipales totales (1990-1991 à 2006-2007)



Source: Statistique Canada, Système de gestion financière, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

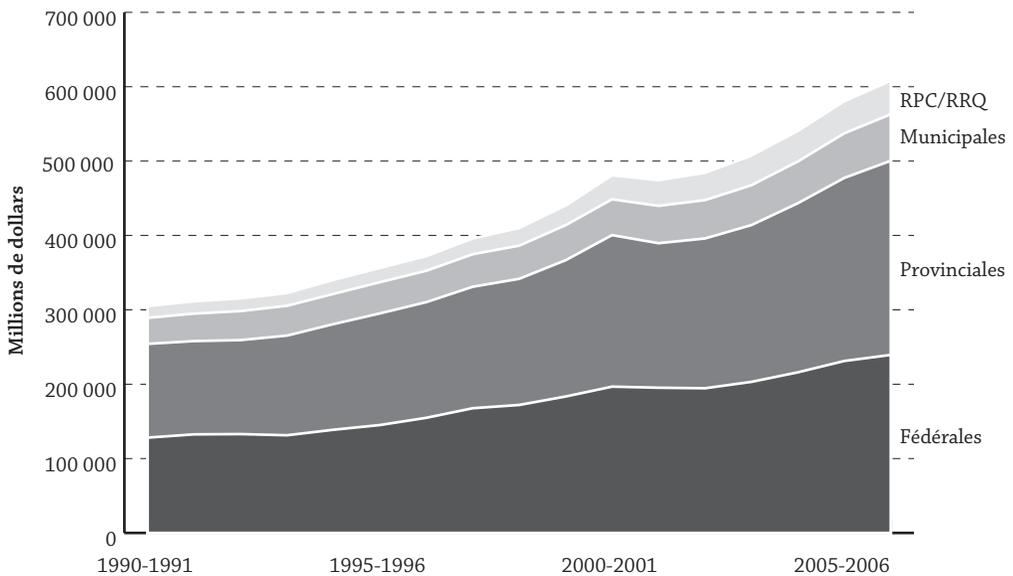
Britannique, a donné l'impression que les impôts avaient effectivement été réduits au Canada. En termes absolus, cette impression est fautive. Bien que les taux d'imposition aient diminué de manière importante tant au niveau fédéral que provincial, les recettes ont atteint un niveau record.

La Figure 7.1 illustre la croissance historique des recettes totales pour l'ensemble des ordres de gouvernement depuis l'année budgétaire 1990-1991². Les recettes sont exprimées nominalement et en tenant compte de l'inflation (taux réels). De toute évidence, malgré les mesures d'allégement fiscal adoptées par les différents niveaux de gouvernement, les recettes ont maintenu leur tendance à la hausse. Les recettes publiques totales ont augmenté en moyenne de 4,5 % par année sur une base nominale pour atteindre 603,2 milliards de dollars en 2006-2007. Lorsque l'on tient compte de l'inflation, le taux de croissance réel est seulement un peu plus restreint : une moyenne annuelle de 2,4 %. Il est encore plus préoccupant de constater que les hausses récentes sont encore plus importantes. Depuis 2001-2002, les dépenses nominales ont augmenté en moyenne de 5,2 % par année, ou 2,9 % sur une base réelle.

La Figure 7.2 répartit la croissance globale des recettes publiques sur la même période entre les niveaux fédéral, provincial et municipal. Les recettes du Régime de pensions du Canada, qui sont composées principalement

² Les chiffres des recettes sont consolidés et ils comprennent le montant du Régime de pension du Canada (RPC) et du Régime des rentes du Québec (RRQ).

Figure 7.2: Recettes nominales par ordre de gouvernement (1990-1991 à 2006-2007)



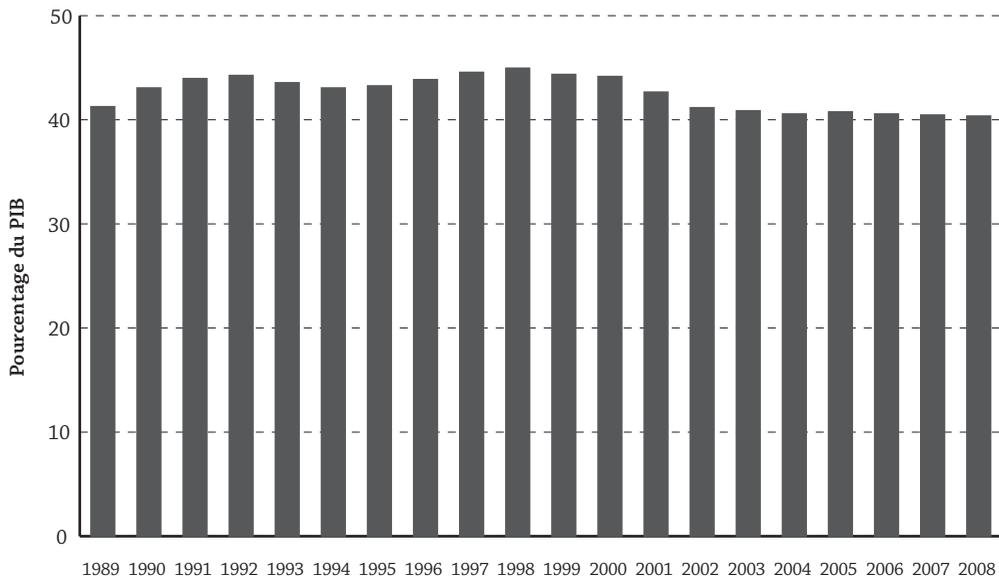
Sources: Institut Fraser.

de cotisations obligatoires, apparaissent séparément. Manifestement, très peu de choses ont changé. En 1990-1991, le gouvernement fédéral a perçu 42,0 % des recettes fiscales totales (47,2 % incluant les recettes du RPC et du RRQ). Les gouvernements des provinces ont perçu 41,3 %. Les administrations municipales ont perçu seulement 11,5 %. En 2006-2007, le gouvernement fédéral a perçu une part légèrement inférieure, 39,4 %, quoique la part perçue s'élevait tout de même à 46,8 % en incluant le RPC et le RRQ. Les gouvernements provinciaux ont perçu une part légèrement plus élevée, 42,9 %, en grande partie au détriment des administrations municipales dont la part a chuté à 10,3 %.

Cependant, ce n'est pas l'augmentation des sommes perçues, mais la part de l'économie (PIB) prélevée par le gouvernement qui constitue la donnée la plus pertinente (Figure 7.3). Bien que les recettes aient augmenté tant en termes nominaux qu'en termes constants au cours de cette période, la croissance constante³ s'est traduite en fin de compte par une réduction de la part de l'économie dépensée par le gouvernement. Plus précisément, les recettes publiques totales exprimées en pourcentage du PIB ont atteint un sommet de 44,9 % en 1998. Elles ont diminué depuis pour atteindre une part approximative de 41,0 % du PIB en 2005, ce qui représente une diminution de 3,9

3 Entre 1990 et 2005, le PIB réel a crû à un rythme annuel moyen de 2,6 %. Depuis 2000, le PIB réel connaît une croissance annuelle de 3,0 %.

Figure 7.3: Recettes publiques générales en pourcentage du PIB de 1989 à 2008 (les données pour 2007 et 2008 sont des prévisions)



Source: OCDE, 2007b, Tableau 26 en annexe.

points de pourcentage⁴. Toutefois, cette diminution s'explique par une forte croissance économique et non par une réduction des recettes publiques.

Tous les dollars perçus ne se ressemblent pas : les différents impôts

Il n'y a pas que le fardeau fiscal qui nuit à la prospérité du Canada. La structure du fardeau fiscal, également appelée la « composition des recettes fiscales », est tout aussi importante. Les formes d'imposition ne sont pas toutes également efficaces; c'est-à-dire que chaque impôt aura un coût différent pour chaque dollar de recettes prélevé, lorsqu'on considère tous les coûts, y compris la réduction de la croissance économique et les coûts administratifs. De même, les différentes formes de réduction d'impôt ne stimulent pas toutes la croissance d'une manière également efficace. La plupart des études portant sur le sujet appellent cette différence le « coût d'efficacité marginale » (CEM) d'une certaine mesure fiscale. Chaque forme d'imposition suppose des coûts économiques qui modifient le comportement des particuliers et des entreprises. L'impôt sur le revenu de placement (intérêts, dividendes et gains en capital) par

4 Cela représente une diminution de 8,7 % des recettes publiques totales en tant que pourcentage du PIB. Il est important de noter que le Canada dans son ensemble est passé d'une position de déficit de 5,8 % du PIB en 1990 à un surplus de 1,7 % du PIB en 2005 (OCDE, 2006).

exemple, diminue le taux de rendement après impôt; ce qui se traduit par une diminution de l'épargne ou des investissements qui seraient réalisés autrement. Dans la même veine, l'impôt sur le capital (l'impôt sur les profits et le capital des sociétés) réduit le taux d'accumulation du capital, ce qui signifie qu'il y a moins de ressources disponibles à investir. Les taxes de vente modifient les décisions en matière de consommation. L'impôt sur le revenu de travail réduit le salaire réel, ce qui a comme effet de décourager les salariés et de réduire l'effort consenti et le nombre d'heures travaillées. Les travaux de recherche ont toujours montré que les impôts applicables aux investissements ou à l'épargne ont un coût beaucoup plus élevé sur l'économie que les taxes de vente, les taxes sur le revenu d'emploi ou l'impôt sur le revenu des particuliers⁵.

Ces écarts signifient que les différentes formes de réduction d'impôt produisent des effets inégaux. Le ministère des Finances du Canada, par exemple, a récemment calculé le « gain de bien-être » – l'augmentation du bien-être économique – qui découlerait de chaque dollar de réduction des différentes formes d'imposition (Baylor et Beausejour, 2004)⁶. La différence est remarquable, comme on peut le voir au Tableau 7.3. Chaque réduction d'un dollar de l'impôt sur le revenu des particuliers appliqué au capital (dividendes, gains en capital et revenu d'intérêts) compensée par une augmentation globale des recettes fiscales d'un dollar a engendré un gain de bien-être de 1,30 \$. À l'autre extrémité de l'échelle, une réduction d'un dollar de taxes à la consommation, compensée de la même façon, a engendré un bénéfice plus modeste de 10 ¢⁷.

De même, le coût économique de la hausse des recettes fiscales d'un dollar provenant d'une forme d'imposition peut être différent de la hausse des recettes fiscales provenant d'une autre forme d'imposition. Les estimations concernant le CEM des impôts canadiens, fondées sur une étude du ministère des Finances, sont présentées au Tableau 7.4⁸. L'impôt des sociétés comporte un CEM (1,55 \$)

- 5 Pour plus d'information sur les conséquences et les coûts des impôts sur le capital, consulter Auerbach, 1983 et 1996; Beaulieu et al., 2004; Chirinko et Meyer, 1997; Chirinko et al., 1999; Cummins et al., 1996; Fazzari et al., 1988; Goolsbee, 1998, 2004a, 2004b; Razin et Yuen, 1996.
- 6 Les avantages des différentes formes de réduction d'impôt ont été calculés en supposant que toute perte de revenu serait compensée par une augmentation globale des recettes fiscales sans effet de distorsion.
- 7 Plusieurs autres études ont examiné les coûts économiques de types spécifiques d'imposition aux États-Unis : Feldstein, 1999; Gravelle, 2004, 1989; Gravelle et Kotlikoff, 1993; Cai et Gokhale, 1997; Lui et Rettenmaier, 2004; et Holtz-Eakin et Marples, 2001a, 2001b. Pour un résumé de ces études, consulter US GAO, 2005.
- 8 Parmi les calculs les plus cités des coûts d'efficacité marginale, on compte ceux de Dale Jorgensen, professeur de l'Université Harvard, et de son collègue Kun-Young Yun (1991). Les estimations de Jorgensen et Yun du coût d'efficacité marginale de cotisations précises indiquent une différence importante du coût économique des différentes

Tableau 7.3 : Gains économiques découlant de certaines réductions d'impôt¹

Déduction pour amortissement fiscal	1,40 \$ ²
Taxe de vente sur les biens d'équipement	1,30 \$
Impôt sur les gains en capital	1,30 \$
Taxe sur le capital	0,90 \$
Impôt sur le revenu des sociétés	0,40 \$
Impôt (moyen) sur le revenu des particuliers	0,30 \$
Impôts sur la masse salariale	0,20 \$
Taxes à la consommation	0,10 \$

Note 1 : Les pertes de revenu sont présumées être récupérées par l'imposition générale. Les gains économiques sont calculés en tant que gain de bien-être économique par dollar de réduction d'impôt.

Note 2 : L'estimation d'une augmentation de déduction pour amortissement fiscal est applicable uniquement pour les nouveaux investissements. Augmenter la déduction pour amortissement fiscal n'est pas une réduction d'impôt en tant que telle, mais plutôt une augmentation d'une déduction réduisant l'impôt sur le revenu des sociétés.

Source : Baylor et Beauséjour, 2004.

Tableau 7.4 : Estimation des coûts d'efficacité marginale (CEM) de certains impôts canadiens

	CEM (\$ CA)
Impôt sur le revenu des sociétés	1,55 \$
Impôt sur le revenu des particuliers	0,56 \$
Impôts sur la masse salariale	0,27 \$
Taxes à la consommation	0,17 \$

Source : OCDE, 1997.

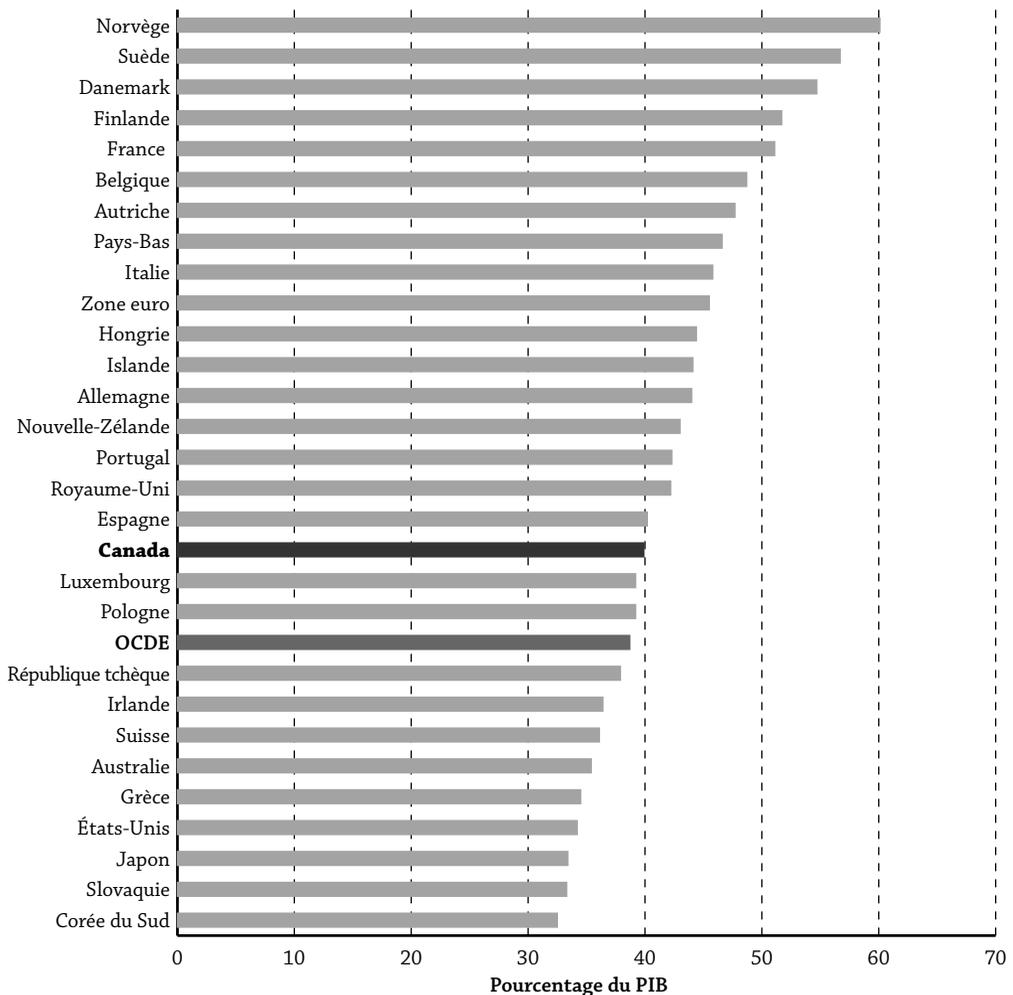
beaucoup plus élevé que d'autres, tels que la taxe de vente (0,17 \$) et les impôts sur la masse salariale (0,27 \$). Dans le cadre des deux études, on a conclu que la taxe de vente et les impôts sur la masse salariale imposent un coût économique moindre que les impôts applicables aux investissements ou à l'épargne.

La composition des recettes fiscales du Canada comparée à celle de nos principaux concurrents

La part de l'économie du Canada accaparée par l'État arrive dans la moyenne inférieure des pays membres de l'OCDE (Figure 7.4). Cependant, à 39,9 % du PIB, elle est plus élevée que la moyenne de 38,7 % pour les pays membres de l'OCDE. En plus de prélever plus d'impôts que la moyenne des membres de

cotisations. Ils ont montré que l'impôt des sociétés (0,84 \$) imposait un coût beaucoup plus élevé que d'autres types d'imposition efficaces comme la taxe de vente (0,26 \$). En d'autres mots, il coûte 0,26 \$ à l'économie pour aller chercher un dollar de revenu au moyen des taxes à la consommation et 0,84 \$ pour aller chercher un dollar au moyen de l'impôt des sociétés.

**Figure 7.4: Recettes publiques générales en pourcentage du PIB
(2007 – prévision)**



Source: OCDE, 2007, <<http://www.oecd.org/dataoecd/5/51/2483816.xls>>.

l'OCDE, le Canada est le pays qui dépend le plus des formes d'imposition les plus nuisibles à l'économie. Le Tableau 7.5 détaille les recettes fiscales, en pourcentage du total, de différents pays industrialisés provenant de cinq différentes sources de recettes : revenu et profit, sécurité sociale, masse salariale, propriété foncière, biens et services et autres recettes. La comparaison révèle que le Canada est le quatrième plus grand utilisateur du type d'impôt le plus nuisible, celui sur les revenus et profits. 46,5 % des recettes fiscales totales des différents ordres de gouvernement au Canada provenaient de ce type d'impôt dommageable en 2004, soit plus d'un tiers de plus que la moyenne de 34,4 % pour les pays membres de l'OCDE.

Tableau 7.5 : Recettes, sous forme de pourcentage du total, prélevées grâce à différentes catégories d'impôts (2004)

	Revenu et bénéfices	Sécurité sociale	Masse salariale	Patrimoine	Biens et services	Autres
Canada	46,5	15,2	2,0	10,2	25,9	0,3
Mexique	24,6	16,5	1,2	1,6	55,5	0,6
États-Unis	43,4	26,3	—	12,0	18,3	—
Australie	58,4	—	4,4	8,7	28,5	—
Japon	32,0	37,7	—	10,0	20,0	0,3
Corée du Sud	27,9	20,7	0,2	11,3	36,3	3,5
Nouvelle-Zélande	61,1	—	—	5,0	33,8	—
Autriche	29,4	33,9	6,1	1,3	28,2	0,9
Belgique	38,6	31,3	—	3,9	25,0	—
République tchèque	25,1	42,3	—	1,1	31,2	—
Danemark	60,3	2,4	0,4	3,8	32,7	—
Finlande	38,6	26,8	—	2,6	31,7	0,1
France	23,3	37,1	2,6	7,6	25,6	3,6
Allemagne	27,3	40,7	—	2,5	29,2	—
Grèce	23,5	34,7	—	4,4	37,1	—
Hongrie	23,6	30,1	2,3	2,3	40,8	0,8
Islande	44,0	8,3	—	6,3	41,1	0,2
Irlande	39,3	15,0	0,6	6,9	37,8	—
Italie	31,4	30,3	—	6,1	26,4	5,5
Luxembourg	33,2	28,3	—	7,8	30,4	0,2
Pays-Bas	24,6	36,9	—	5,3	32,0	0,4
Norvège	46,2	21,6	—	2,6	29,7	—
Pologne	17,9	40,9	0,7	3,8	36,0	—
Portugal	24,2	31,8	—	4,6	38,6	0,5
Slovaquie	18,8	39,4	—	1,8	39,8	—
Espagne	28,2	34,8	—	8,1	28,0	0,4
Suède	37,7	28,4	4,7	3,1	25,8	0,1
Suisse	43,4	24,4	—	8,5	23,7	—
Turquie	22,1	23,9	—	3,1	47,7	3,2
Royaume-Uni	36,8	18,8	—	12,0	32,0	—
Moyenne OCDE	34,4	25,9	0,9	5,6	32,3	0,7

Note: Il est possible que l'addition des colonnes dépasse 100 % puisque les nombres ont été arrondis.

Source : OCDE, 2006b, Tableau 7, Recettes fiscales des principales catégories en pourcentage du total des recettes fiscales (2004).

Parallèlement, le Canada compte peu sur les types d'impôts les plus efficaces tels que les taxes à la consommation (mentionnées au Tableau 7.5 sous le nom de « biens et services »). En 2004, les recettes fiscales au Canada provenant d'impôts à la consommation efficaces ne représentaient que 25,9 % comparativement à la moyenne de 32,3 % pour l'OCDE. De plus, la décision récente du gouvernement fédéral de réduire sa taxe de vente (TPS) et son engagement de la réduire encore à l'avenir vont amoindrir le recours du Canada à cette forme de prélèvement de recettes relativement efficace et augmenteront sa dépendance envers les impôts sur le revenu et le profit, qui sont bien plus dommageables et coûteuses pour l'économie canadienne et ses travailleurs.

CONCLUSION : LES BONS IMPÔTS POUR UN ÉTAT DE LA « BONNE TAILLE »

La taille de l'État au Canada est clairement plus grande que son niveau optimal pour favoriser la prospérité. Dans le chapitre précédent, nous avons identifié un objectif réaliste pour rééquilibrer l'État plus près d'un tiers du PIB canadien, qui est un seuil plus rapproché de la taille optimale de l'État selon les études empiriques. Dans ce chapitre, nous proposons des réductions d'impôts suffisantes pour atteindre cet objectif d'ici cinq ans.

En particulier, nous proposons de réduire les impôts qui pénalisent le plus lourdement le travail, l'épargne, l'investissement et l'entrepreneuriat. Les observations qui précèdent sont sans équivoque. La différence sur les conséquences économiques des différents types d'impôt est remarquable : jusqu'à 1,20 \$ en gain de bien-être économique pour chaque dollar de réduction d'impôt, selon le type. Parallèlement, le Canada se démarque considérablement de ses pairs de l'OCDE puisqu'il compte de façon disproportionnée sur les types d'impôts les moins efficaces. Malheureusement, encore une fois le gouvernement a emprunté la mauvaise voie en décidant de réduire la TPS, une taxe très efficace, plutôt que de réduire de manière équivalente des impôts inefficaces.

De toute évidence, les Canadiens peuvent choisir de faire mieux. Comme nous le faisons remarquer au début du présent chapitre, le Canada a la possibilité d'améliorer considérablement son rendement économique en modifiant son régime fiscal de deux façons. La première consiste à profiter de la prospérité accrue découlant du rééquilibrage de notre économie dans le sens d'une participation gouvernementale plus optimale par d'importantes réductions du taux général d'imposition. La deuxième consiste à réaliser cet objectif en réduisant d'abord et avant tous les types d'impôts qui nuisent le plus à la croissance économique. Comme nous l'indiquons dans la monographie 3, « En faire davantage : améliorer la productivité canadienne » (p. 153),

ces réductions d'impôt sont précisément celles nécessaires afin d'améliorer la productivité canadienne et notre capacité de devenir plus concurrentiels à l'échelle internationale.

RECOMMANDATIONS : POUR ATTEINDRE UNE TAILLE OPTIMALE DE L'ÉTAT

Pour réduire le fardeau fiscal des entreprises canadiennes⁹ et permettre aux citoyens de réaliser leur potentiel économique¹⁰ :

- 7.1 accélérer l'élimination complète de la taxe sur le capital des sociétés¹¹. Il s'agit dans une bonne part d'une question de compétence provinciale puisque le gouvernement fédéral s'est déjà engagé à éliminer rapidement la taxe sur le capital;
- 7.2 réduire l'impôt sur le profit des sociétés. Le gouvernement fédéral devrait, en particulier, réduire le taux d'imposition de 21,0 % à 12,0 % au cours des cinq prochaines années¹². Les provinces sont encouragées à réduire leurs taux d'imposition d'au moins 30 % et à viser un taux cible de 8 %. Le coût des réductions variera considérablement d'une province à l'autre puisque certaines (notamment la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan) s'approchent déjà de cet objectif;
- 7.3 accroître le montant du revenu admissible au taux d'imposition préférentiel des petites entreprises, à l'échelle fédérale et provinciale. Avec le temps, cet

9 Pour une discussion approfondie de l'impôt des sociétés et des motifs jouant en faveur de leur réduction, consulter Veldhuis et Clemens, 2006.

10 L'éminent économiste Jack Mintz, spécialiste de la fiscalité, qui a dirigé l'influent Comité technique de la fiscalité des entreprises, a déterminé que le Canada a le deuxième taux le plus élevé d'imposition réel sur l'investissement en capital parmi les pays industrialisés (Mintz et al., 2005).

11 Dans une étude récente (Veldhuis et Clemens, 2006), les auteurs ont estimé que le Canada allait prélever 3,9 milliards \$ en taxes sur le capital des sociétés en 2006-2007. Le coût total de l'élimination de cette taxe sur le capital au cours des cinq prochaines années est estimé à 12 milliards \$.

12 On estime que la réduction de l'impôt sur le profit des sociétés coûtera 28,8 milliards \$ au cours des cinq prochaines années (Veldhuis et Clemens, 2006). On estime également que les réductions provinciales coûteront environ 18,3 milliards \$ au cours de la même période (Veldhuis et Clemens, 2006). Veldhuis et Clemens (2006) proposent certaines mesures (telles que supprimer les échappatoires fiscales préférentielles) afin de réduire le coût net des allègements fiscaux proposés. Les économies annuelles réalisées grâce à ces propositions sont évaluées à 6,2 milliards \$ en 2005-2006 seulement.

avantage préférentiel devrait être éliminé, non pas en haussant le taux d'imposition des petites entreprises, mais en réduisant le taux général d'imposition du revenu des sociétés¹³;

- 7.4 mettre fin à la pratique d'appliquer la taxe de vente aux intrants d'entreprise dans les cinq provinces qui le font toujours, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard. Ces provinces sont encouragées à harmoniser leur taxe de vente provinciale à la taxe sur les produits et services (TPS), qui exempte déjà les intrants d'entreprise. Cette solution offre un double avantage puisqu'elle réduit la quantité de formalités administratives exigées des entreprises afin de percevoir et de verser la taxes de vente. Les provinces qui mettent en œuvre les exemptions sans harmoniser leur taxe ne profiteront pas de la réduction des coûts administratifs et de conformité, et risquent même d'augmenter ces derniers¹⁴;

Pour réduire l'impôt sur le revenu des particuliers et encourager les énergies productives des travailleurs, des propriétaires d'entreprises et des entrepreneurs partout au pays :

- 7.5 adopter un taux d'imposition unique pour le revenu des particuliers tant au niveau fédéral que provincial. Retirer la progressivité des taux d'imposition, qui découragent inévitablement le travail, l'épargne, l'investissement et l'entrepreneuriat à mesure que les revenus augmentent. Cette mesure favorisera l'activité productive et rendra l'économie canadienne plus efficace.
- 7.6 pour les ordres de gouvernement qui maintiennent des taux d'imposition multiples, hausser le seuil à partir duquel les taux plus élevés s'appliquent. Un des problèmes actuels du système canadien d'imposition du revenu des particuliers est que les taux « moyen » et « supérieur » s'appliquent à partir de niveaux de revenu réel relativement bas.

Pour encourager l'épargne et l'investissement :

- 7.7 Éliminer tous les impôts sur les gains en capital¹⁵. En tant qu'économie petite et ouverte qui lutte pour obtenir du capital, il est crucial pour le Canada de créer

13 Pour plus d'information sur le taux d'imposition des petites entreprises et les problèmes liés aux fortes augmentations marginales qui font en sorte que les firmes perdent leur admissibilité aux taux inférieurs, consulter Hendricks et al., 1997 et Clemens et Veldhuis, 2005.

14 Pour une excellente discussion portant sur ce problème, consulter Veldhuis, 2006.

15 Pour plus d'information concernant les avantages d'éliminer l'impôt sur les gains en capital, consulter Grubel, 2000, 2001, 2003; et Veldhuis, Godin et Clemens, 2007.

et de maintenir un climat d'investissement très attirant. Éliminer les impôts sur les gains en capital ne retirerait pas simplement un des types d'impôt les plus coûteux sur le plan économique, mais enverrait aussi un message clair en faveur du développement aux investisseurs potentiels.

- 7.8** Garder les impôts sur les revenus d'investissement à des taux concurrentiels. L'idéal serait de se diriger vers un système fiscal intégré à taux unique¹⁶. En attendant cette réforme plus fondamentale, toutefois, il est crucial que le Canada et ses provinces s'assurent que le traitement des revenus d'épargne, de dividendes et d'intérêts reste très concurrentiel à l'échelle internationale, particulièrement par rapport aux États-Unis.
- 7.9** Éliminer les limites de contribution aux REÉER et aux RPA. La majorité des Canadiens épargnent exclusivement par l'entremise de comptes qui reportent l'impôt à payer, tels que les REÉER. Une plus grande flexibilité dans leur utilisation aurait des conséquences économiques avantageuses.
- 7.10** Mettre en place des comptes d'épargne à l'impôt prépayé. Ceux-ci sont essentiellement l'inverse des REÉER, puisque l'impôt est déjà payé, mais les intérêts sont exempts d'impôts, tout comme les retraits¹⁷.

16 Pour plus d'information concernant l'impôt unique intégré, consulter Emes et Clemens, 2001 et Hall et Rabushka, 1995.

17 Pour plus d'information, consulter Kesselman et Poschmann, 2001a.

EN FAIRE DAVANTAGE : AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ CANADIENNE

La croissance de la productivité est l'un des facteurs les plus importants dans l'amélioration du niveau de vie. Malheureusement, la croissance de la productivité canadienne a ralenti dans les dernières années et est aujourd'hui parmi les plus faibles des pays industrialisés. Encore plus préoccupant est le fait que peu ait été fait pour régler ce problème. Pour garantir et améliorer notre niveau de vie actuel, les dirigeants canadiens doivent commencer à s'attaquer à notre productivité anémique.

LA PRODUCTIVITÉ ET POURQUOI ELLE IMPORTE

La productivité est la mesure de la capacité de notre économie à transformer des intrants comme les matières premières et le travail en des biens et services de valeur. La mesure la plus courante de la productivité est la productivité du travail, c'est-à-dire la valeur moyenne produite par heure travaillée. Les travailleurs qui produisent davantage de biens et services par heure peuvent exiger des salaires plus élevés. Une productivité à la hausse rend aussi les entreprises canadiennes plus rentables et plus concurrentielles. Finalement, une économie plus productive permet d'augmenter les recettes publiques.

LE RENDEMENT DU CANADA SUR LE PLAN DE LA PRODUCTIVITÉ

De tous les points de vue, le Canada a un sérieux problème de productivité. À l'échelle internationale, il se classe dix-neuvième parmi 24 pays industrialisés sur le plan de la productivité moyenne du travail lors des dix dernières années. Plus précisément, la croissance de la productivité annuelle moyenne du travail au Canada, qui s'est établie à 1,4 % de 1996 à 2005, a été moins du tiers de celle de l'Irlande, le pays en première place avec une croissance moyenne de 4,3 %. Plus près d'ici, la croissance moyenne des États-Unis (2,4 %) a aussi été substantiellement plus élevée que celle du Canada.

En conséquence de la productivité canadienne décevante, les revenus se comparent désavantageusement à ceux des États-Unis. Une mesure générale du niveau de vie, la valeur de tous les biens et services produits dans une économie divisée par la population (le PIB par habitant) indique un déclin marqué du Canada par rapport aux États-Unis pendant les deux dernières décennies. Le PIB canadien par habitant s'établissait à 87 % de celui des États-Unis en 1986 et n'est maintenant plus que de 84,9 % en 2005. Des mesures plus précises du niveau de vie, comme le revenu moyen après impôts, indiquent un déclin encore pire : de 78,4 % du revenu américain en 1986 à 68,0 % en 2005. En d'autres mots, notre incapacité à transformer des intrants en production s'est traduite par un déclin marqué de notre niveau de vie.

Les conséquences de la productivité canadienne anémique sur les revenus sont probablement les mieux résumées dans une étude récente de l'OCDE : « Malgré le fait que l'emploi soit en expansion lors des dernières années, le fossé entre le PIB canadien par habitant et celui des États-Unis demeure substantiel, reflétant en grande partie un niveau de productivité plus faible » (OCDE, 2007). Des hausses de productivité sont un facteur clé d'un niveau de vie élevé. Nous devenons plus prospères en produisant plus efficacement les biens et les services que nous utilisons et que nous vendons. Une productivité canadienne à la traîne signifie que les Canadiens sont plus pauvres qu'ils ne devraient l'être. En améliorant notre productivité grâce à nos recommandations, nous favoriserions la prospérité des individus et des familles au Canada.

CESSER DE PÉNALISER LES INVESTISSEMENTS

Une des principales raisons expliquant la faible croissance de la productivité canadienne est un contexte économique qui pénalise l'investissement de capital, plutôt que de l'encourager. Rendre davantage de capital disponible pour les travailleurs est un des facteurs principaux de la productivité et d'un niveau de vie élevé. De plus, les avancées technologiques prennent souvent la forme de nouveaux investissements dans la machinerie et l'équipement.

Une recension des recherches universitaires indique que les impôts applicables aux entreprises influencent de façon importante les incitations à l'investissement¹. Les endroits ayant des impôts applicables aux entreprises élevés réduisent le retour sur investissement après impôts. Des profits plus faibles diminuent les incitations à l'investissement et laissent moins d'argent aux entreprises pour investir dans la machinerie, l'équipement et la technologie. D'ailleurs, un document récent du ministère fédéral des Finances, *Avantage Canada*, affirme : « Les investissements des entreprises sont essentiels à notre prospérité à long terme. Ils suscitent l'innovation et la croissance, favorisant ainsi une augmentation de l'emploi et des salaires. Des taux d'imposition élevés sont nuisibles parce qu'ils réduisent le rendement des investissements et freinent du même coup le niveau d'investissement au Canada » (Ministère des Finances, 2006).

Malheureusement, le Canada possède l'un des taux d'imposition les plus élevés au monde sur l'investissement accumulé : le taux d'imposition effectif du capital au Canada est de 36,6 %, le sixième plus élevé parmi 36 pays (Mintz, 2006)². De plus, le Canada est une exception dans le monde industrialisé sur le plan de son recours intensif aux formes d'impôts les plus nuisibles économiquement, dont l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises (Clemens et al., 2007). Les gouvernements au Canada tirent 46 % de leurs recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, comparativement à une moyenne de 34 % dans les pays industrialisés.

-
- 1 Pour une recension détaillée de la littérature sur les conséquences des différents impôts sur l'investissement, voir Veldhuis et Clemens, 2006.
 - 2 Le taux d'imposition marginal effectif est la proportion d'impôts que les entreprises paient sur un dollar supplémentaire de retour sur investissement. En effet, cette donnée est le meilleur indicateur de la compétitivité des impôts applicables aux entreprises puisqu'il comprend une variété de mesures comme les impôts sur le revenu et sur le capital, les déductions pour dépréciation et coût d'inventaire et les taxes de vente applicables aux intrants d'entreprise.

AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DU CAPITAL

La manière la plus efficace d'augmenter la productivité canadienne est de mettre en place un contexte favorable à l'accumulation de capital. Dans le volume 4 de cette série, Une économie dynamique dans un Canada fort et prospère, nous proposons de nombreux changements pour rendre les impôts canadiens plus concurrentiels. Il est encore plus important que le Canada réduise les impôts frappant les entreprises, au sens large. Du côté des particuliers, des réductions substantielles des taux d'imposition « moyen » et « supérieur » sont nécessaires pour favoriser les énergies productives des travailleurs, des propriétaires d'entreprises et des entrepreneurs partout au pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient suivre l'exemple de l'Alberta en adoptant un taux unique d'imposition du revenu des particuliers.

On ne doit pas non plus oublier la formation de capital humain, qui est un facteur clé pour améliorer la productivité du travail. Cela commence par l'éducation primaire et secondaire, pour donner aux jeunes Canadiens des compétences solides (savoir compter, lire, écrire, avoir une compréhension des sciences pures, humaines et autres composantes de la connaissance) nécessaires pour être bien préparés dans un marché du travail en évolution rapide. Dans un précédent volume, Au service des Canadiens dans un Canada fort et prospère, nous avons montré comment le choix en matière d'éducation est lié à une meilleure éducation primaire et secondaire et avons examiné les preuves à l'échelle internationale portant sur cette relation positive.

CONCLUSION

Les données sont sans équivoque et les économistes s'accordent généralement pour dire que le Canada fait face à un défi sérieux sur le plan de la productivité, qui doit être relevé immédiatement. Pour améliorer la productivité canadienne, un contexte économique favorable à l'investissement doit être mis en place et des gestes doivent être posés afin d'améliorer la productivité du capital humain. À cette fin, les gouvernements au Canada doivent rendre leur régime fiscal plus concurrentiel et améliorer la liberté de choix et la responsabilité dans le secteur de l'éducation.

RECOMMANDATIONS

- ✦ Éliminer toutes les taxes sur le capital pour encourager davantage les investissements.
- ✦ Réduire substantiellement les impôts des entreprises pour permettre une plus grande accumulation de capital. En particulier : réduire l'impôt sur le profit des compagnies et éliminer toutes les taxes sur le capital des entreprises.³
- ✦ Harmoniser les taxes de vente provinciales avec la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) pour s'assurer que les intrants d'entreprise sont exempts des taxes de vente.

3 Une récente étude (Veldhuis et Clemens, 2006) a estimé que l'ensemble des gouvernements au Canada prélèveraient un total de 792 millions \$ en taxes sur le capital des entreprises en 2006-2007. Le coût total d'élimination de ces taxes au cours de la période de cinq ans est estimé à 12 milliards \$.

- ✦ Réduire substantiellement les taux d'imposition du revenu des particuliers « moyen » et « supérieur » pour encourager les énergies productives des travailleurs, des propriétaires d'entreprises et des entrepreneurs partout au pays.
- ✦ Se diriger vers un impôt sur le revenu des particuliers à taux unique.
- ✦ Améliorer le choix des écoles au Canada afin de bâtir des fondations plus solides pour le développement du capital humain.

LES COÛTS ÉLEVÉS DE LA BUREAUCRATIE

AMOINDRIR LA RÉGLEMENTATION

Une considération centrale afin de concrétiser notre vision du Canada est le fait démontré que la liberté économique est le moyen le plus efficace d'accroître la prospérité. Là où la liberté économique est réprimée, le sont aussi la prospérité, le progrès social et la qualité de vie. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 5, un excès de réglementation constitue une contrainte importante à la liberté économique et, par conséquent, au rendement économique du Canada. Si nous voulons réussir à mettre en place l'économie présentant le meilleur rendement du monde, nous devons nous occuper de ce fardeau et l'alléger.

La réglementation est définie comme l'imposition par le gouvernement de règles visant à modifier les comportements économiques (Jones et Graf, 2001, p. 7). Ces règles peuvent être imposées aux individus, aux entreprises et aux syndicats, à des activités ou à des marchés. Elles sont appliquées par la menace ou l'imposition de pénalités. En plus de leur objectif de modifier les comportements, de telles règles entraînent inévitablement des coûts pour ceux qui sont concernés, coûts qui sont en fin de compte assumés par les consommateurs et les contribuables.

On ne peut suffisamment souligner l'effet de la réglementation sur la compétitivité des entreprises. La réglementation façonne constamment l'environnement dans lequel les entreprises évoluent. Elle influence la décision d'un entrepreneur de mettre sur pied une entreprise, la taille de l'entreprise et comment elle est exploitée. La réglementation influence aussi la rapidité avec laquelle les entreprises réussissent à s'adapter aux changements du marché et aux nouvelles possibilités. En bref, elle a une incidence décisive sur la capacité des entreprises d'innover et d'être concurrentielles dans un marché mondial en constante évolution.

Mesurer l'effet de la réglementation sur l'activité économique est complètement différent – et plus ardu – que de déterminer l'effet de la fiscalité et des

dépenses publiques (Jones et Graf, 2001, p. 3). Ces dernières activités sont bien visibles, habituellement inscrites dans des comptes publics et sujettes à un examen approfondi de la part d'adversaires politiques, des médias et des citoyens en général (Jones, 2002, p. 9). La réglementation est moins visible; elle est généralement bien moins sujette à la surveillance et à la responsabilité. L'effet économique de l'activité réglementaire est aussi beaucoup plus difficile à déterminer; la seule partie facilement accessible est l'effet des coûts administratifs de l'application (Jones et Graf, 2001, p. 3). Néanmoins, il est important de faire cet effort. Comme le démontre la prochaine section, les résultats sont éclairants.

LES COÛTS DE LA RÉGLEMENTATION

La réglementation impose deux sortes de coûts aux entreprises et à la société : les coûts directs et indirects (Jones et Graf, 2001, p. 3-4).

Coûts directs

Les coûts réglementaires directs peuvent eux-mêmes être divisés en coûts administratifs et en coûts de conformité. Les coûts administratifs sont ceux que les agences gouvernementales encourent lors de la supervision et de l'application de la réglementation. Ces coûts figurent dans les budgets gouvernementaux et sont la seule partie de l'empreinte réglementaire qui est visible et facilement mesurée (Jones et Graf, 2001, p. 3).

Les seconds – et plus significatifs – coûts directs de la réglementation découlent de la nécessité de se conformer aux règles. Ces coûts sont supportés par les entreprises et les individus afin de respecter la réglementation. Malheureusement, les gouvernements ne sont obligés ni d'évaluer ces coûts ni d'en faire un compte-rendu. Certains appellent ces genres de coûts une « imposition cachée » (Jones et Graf, 2001, p. 3) puisqu'ils ont l'effet d'un impôt additionnel supporté par les entreprises. L'Institut Fraser a tenté de mesurer les deux composantes des coûts réglementaires au Canada. Jones et Graf (2001, p. 4) ont évalué que les Canadiens dépensent environ 103 milliards \$ par année, ou 13 700 \$ par famille de quatre personnes, pour se conformer à la réglementation. Cela représente un fardeau d'« imposition cachée » d'environ 43 % de ce qu'une telle famille moyenne paie déjà en impôts officiels. En d'autres mots, à cause de la réglementation gouvernementale, le fardeau fiscal réel d'une famille moyenne est en fait 43 % plus élevé que ce qu'il semble être¹. L'évaluation des

1 Les chiffres de cette section proviennent de Jones et Graf, 2001, complétés avec des données non publiées de l'Institut Fraser pour le Jour de libération fiscale, 1997.

coûts de conformité par Jones et Graf (2001) a été fondée sur des recherches précédentes de Weidenbaum et DeFina (1976), qui ont découvert que pour chaque dollar dépensé par le gouvernement pour administrer la réglementation, le secteur privé dépense de 17 \$ à 20 \$ pour s'y conformer.

Coûts indirects

Les coûts indirects désignent le prix payé par les individus et les entreprises alors qu'ils modifient les choix qu'ils feraient autrement de façon libre, dans le but de s'adapter aux exigences réglementaires. Les coûts indirects incluent les profits auxquels une entreprise doit renoncer lorsque la réglementation la force à retarder la mise en marché d'un produit (dans l'objectif, par exemple, d'obtenir l'approbation gouvernementale d'un médicament). Ils comprennent le coût de modifier un produit pour répondre à une obligation réglementaire (comme lorsque les exigences d'étiquetage sont modifiées). La réglementation impose des coûts additionnels inquantifiables quand elle empêche les individus d'agir librement selon leurs propres préférences lorsqu'ils choisissent certains produits ou services (Jones et Graf, 2001, p. 4). Ces coûts indirects se multiplient lorsque des exigences excessives pour obtenir des permis, licences et approbations réglementaires entravent l'innovation, retardent le développement et réduisent autant la productivité que la flexibilité concurrentielle.

Bien sûr, le niveau optimal de réglementation n'est pas zéro. Certains règlements, comme ceux qui protègent directement les personnes, la propriété et l'inviolabilité des contrats apportent des avantages importants. Distinguer entre la « bonne » et la « mauvaise » réglementation – c'est-à-dire déterminer quelle réglementation produit un rapport bénéfice-coût positif – est au cœur d'une réforme réglementaire efficace. Le défi est le même que nous avons rencontré précédemment lorsque nous étudions la taille de l'État : trouver le juste milieu entre des choix économiques libres et une réglementation qui apporte véritablement un bénéfice net. Comme avec la taille « optimale » de l'État, le juste milieu est essentiel pour réussir à obtenir le meilleur rendement économique et la meilleure qualité de vie pour les Canadiens.

La détermination du rapport bénéfice-coût pour chaque catégorie de réglementation dépasse le champ de cette étude, à plus forte raison pour la multitude de règles spécifiques en vigueur au Canada. Ce que nous proposons plutôt est d'examiner le fardeau réglementaire global des citoyens canadiens et de leurs entreprises en comparaison avec ce qui est imposé à leurs concurrents dans d'autres pays de l'OCDE, à Singapour et à Hong Kong. En tant que mandataires de cette tâche, nous allons étudier la réglementation qui influence la mise sur pied, l'exploitation et la fermeture d'une entreprise, ainsi que les droits de propriété qui sont le fondement de toutes les entreprises.

NOTRE POSITION À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Nos données pour cette enquête proviennent de deux sources : le *Global Competitiveness Report*, publié annuellement par le Forum économique mondial² et la banque de données *Doing Business: Benchmarking Business Regulations*, récemment créée par la Banque mondiale (2007), qui mesure les exigences réelles que les entreprises doivent respecter dans divers pays ainsi que les coûts qui y sont associés.

Global Competitiveness Report

Le *Global Competitiveness Report*, fondé sur un sondage effectué auprès de décideurs du monde des affaires dans chaque pays, classe les pays étudiés selon plusieurs indicateurs, incluant les trois aspects suivants de la réglementation des entreprises.

- 1 Fardeau réglementaire : le fardeau imposé par les exigences telles que les permis, la réglementation et les déclarations de renseignements.
- 2 Temps accaparé par les organismes gouvernementaux : un indice déterminé par des cadres supérieurs qui déterminent, sur une échelle de 1 à 7, s'ils doivent passer des périodes de temps considérables à traiter avec des organismes gouvernementaux.
- 3 Paiements irréguliers : une idée de la mesure dans laquelle des paiements irréguliers (pot-de-vin, commission occulte, etc.) doivent être effectués pour qu'une entreprise obtienne des nécessités telles que des permis d'exportation, des licences, l'échange de monnaie étrangère, un avis de cotisation, une protection policière ou des approbations d'emprunt.

Comme on peut le voir dans le Tableau 8.1 :

- 1 Treize pays imposent aux entreprises un fardeau administratif plus léger que le Canada. Le Canada se classe quatorzième (ex æquo avec le Royaume-Uni) sur cette échelle, parmi 32 pays (30 de l'OCDE plus Hong Kong et Singapour).
 - 2 Dans douze pays, les cadres supérieurs passent moins de temps à traiter avec des organismes gouvernementaux qu'ils ne le font au Canada.
-
- 2 Veuillez noter que les données du Forum économique mondial utilisées dans cette section ont été prises dans Gwartney et Lawson (2006).

Tableau 8.1 : Réglementation des entreprises

	Fardeau réglementaire		Temps accaparé par des organismes gouvernementaux		Paiements irréguliers	
	Cote	Rang	Cote	Rang	Cote	Rang
Allemagne	3,1	19	4,5	22	6,5	8
Australie	3,1	19	4,2	27	6,4	9
Autriche	3,6	10	4,3	25	6,4	9
Belgique	2,8	26	5,8	5	5,9	21
Canada	3,3	14	4,8	13	6,0	18
Corée du Sud	3,1	19	4,8	13	4,9	27
Danemark	3,7	9	6,1	2	6,7	3
Espagne	2,9	25	4,8	13	5,8	22
États-Unis	3,6	10	4,6	18	5,3	25
Finlande	4,9	3	7,0	1	6,6	5
France	2,6	29	4,5	22	6,0	18
Grèce	2,7	28	3,7	29	4,7	30
Hong Kong	4,8	4	3,7	29	6,3	14
Hongrie	2,8	26	4,9	10	5,4	24
Irlande	3,9	7	5,0	9	6,1	17
Islande	5,3	1	6,1	2	6,8	1
Italie	2,0	32	4,6	18	5,5	23
Japon	3,6	10	5,3	6	6,4	9
Luxembourg	4,0	6	5,1	8	6,3	14
Mexique	2,6	29	3,3	31	4,7	30
Norvège	3,8	8	5,3	6	6,6	5
Nouvelle-Zélande	3,5	13	4,7	16	6,8	1
Pays-Bas	3,2	16	4,6	18	6,3	14
Pologne	3,1	19	4,9	10	4,3	32
Portugal	3,2	16	3,1	32	6,0	18
République tchèque	2,3	31	4,3	25	4,9	27
Royaume-Uni	3,3	14	4,5	22	6,4	9
Singapour	5,1	2	4,9	10	6,7	3
Slovaquie	3,1	19	4,1	28	5,0	26
Suède	3,2	16	6,0	4	6,6	5
Suisse	4,1	5	4,6	18	6,4	9
Turquie	3,0	24	4,7	16	4,8	29

Note : La cote est sur une échelle de 1 à 7, où un chiffre plus élevé indique moins de réglementation. Le rang est sur 32 pays.

Source : Gwartney et Lawson, 2007.

- 3 En ce qui a trait à des demandes de paiements irréguliers comme conditions d'approbations réglementaires – une pratique arbitraire qui génère de l'incertitude et ouvre la porte à la corruption – le Canada se classe dix-huitième (ex æquo avec la France et le Portugal) en 2005. En d'autres mots, les paiements irréguliers sont perçus comme moins fréquents dans quinze autres pays.

Doing Business : Benchmarking Business Regulations

La banque de données *Doing Business: Benchmarking Business Regulations* mesure les exigences concrètes imposées aux entreprises des divers pays ainsi que leur coût. Elle se concentre sur trois aspects spécifiques de la réglementation : les exigences pour mettre sur pied une entreprise, celles pour fermer une entreprise et celles pour obtenir des permis. Chacun de ceux-ci est divisé en d'autres composantes (Tableau 8.2, p. 164–165). Les composantes de la catégorie « mise sur pied d'une entreprise » mesure les exigences générales pour mettre sur pied une entreprise dans chaque pays : le nombre de procédures, leur coût, le temps requis pour les compléter et le capital minimum exigé. Le Canada se classe premier, laissant entendre que le Canada, de tous les pays de l'OCDE, est l'endroit où il est le plus facile de mettre sur pied une entreprise. Il faut seulement trois jours pour compléter deux des principales procédures requises et il en coûte moins de 1 % du revenu moyen par habitant pour mettre sur pied une entreprise au Canada.

La catégorie « fermeture d'une entreprise » mesure autant le coût que le temps requis pour fermer une entreprise et le taux de recouvrement une fois qu'une entreprise fait faillite. Ici, le Canada se classe quatrième parmi 31 pays (OCDE plus Hong Kong et Singapour)³. Il n'y a que le Japon (premier), Singapour (deuxième) et la Norvège (troisième) qui s'en sortent mieux. Ces données montrent qu'il faut près de dix mois et 4 % de la valeur de l'entreprise pour fermer une entreprise au Canada. En comparaison, il faut un peu plus de sept mois et 4 % du patrimoine pour fermer une entreprise au Japon. Il faut un peu plus de temps pour fermer une entreprise à Singapour (dix mois) et en Norvège (11 mois), mais cela y est moins coûteux (1 % du patrimoine). Les pays de l'OCDE où il est le plus difficile de fermer une entreprise sont la République tchèque et la Turquie, où cela prend neuf ans et six ans respectivement.

Le Canada obtient toutefois de mauvais résultats pour ce qui est des « exigences de permis ». Lorsqu'on compare le temps et les dépenses requises pour acquérir toutes les licences et les permis nécessaires pour construire un entrepôt, le Canada se classe quinzième parmi 31 pays (OCDE plus Hong Kong et Singapour). Il faut noter que le cas étudié pour le Canada fut celui de Toronto,

3 Doing Business classifie 31 pays plutôt que 32, puisque le Luxembourg est exclu.

où on a déterminé qu'il faut 77 jours en moyenne pour compléter les 15 procédures nécessaires, à un coût de 118 % du revenu personnel par habitant – c'est-à-dire, le revenu moyen de chaque personne au pays. La réalité peut être différente ailleurs au Canada.

QUAND TROP NE VAUT PAS MIEUX QUE PAS ASSEZ : LES AVANTAGES D'UNE RÉGLEMENTATION MOINDRE

Autant les coûts directs qu'indirects de la réglementation rendent les entreprises moins efficaces et donc moins concurrentielles. Une réglementation trop restrictive rend la tâche plus difficile lorsqu'il faut réaffecter le capital et la main-d'œuvre en temps opportun pour répondre habilement aux changements du marché. Dans tous les cas, ces coûts sont en fin de compte supportés par les consommateurs, par l'entremise de prix plus élevés, ou par les employés qui perdent leur emploi lorsque leurs employeurs doivent fermer boutique.

D'un autre côté, la recherche empirique démontre qu'amoindrir la réglementation des entreprises mène à plus d'investissements d'affaires et à une plus grande productivité globale. Nicoletti et Scarpetta (2003), par exemple, ont étudié l'effet de la réglementation sur le secteur manufacturier et sur celui des services dans 18 pays de l'OCDE pendant les deux dernières décennies. Ils ont découvert qu'abaisser les barrières à l'entrée – telles que les licences restrictives, les limites imposées aux entreprises étrangères, le fardeau administratif et les barrières tarifaires et non tarifaires – conduisait à des gains de productivité. En effet, ils ont découvert que si certains pays européens abaissaient leurs barrières élevées à l'entrée dans le secteur des services au niveau moyen de l'OCDE pendant une période de dix ans, ils pouvaient s'attendre à voir une augmentation des facteurs globaux de productivité dans ce secteur de 0,1 à 0,2 point de pourcentage.

Alesina *et al.* (2005) ont étudié les barrières à l'entrée dans sept industries des secteurs des services publics, du transport et des télécommunications de 21 pays de l'OCDE de 1975 à 1998. Ils ont découvert qu'abaisser les barrières à l'entrée conduit à un plus haut niveau d'investissement à long terme. Bassanini et Ernst (2002) ont enquêté sur l'effet de la réglementation et des barrières commerciales non tarifaires sur l'innovation dans 18 industries manufacturières, en utilisant des données de 18 pays de l'OCDE. Ils ont découvert que les barrières non tarifaires et la réglementation défavorisant les entreprises étrangères avaient toutes deux une corrélation négative avec la recherche et le développement. D'un autre côté, « des droits de propriété intellectuelle mieux protégés [étaient] positivement associés à une intensité plus grande de R-D » (2002, p. 6).

Tableau 8.2 : Mettre sur pied ou fermer une entreprise et s'occuper des permis

	Mettre sur pied une entreprise				
	Procédures (nombre)	Durée (jours)	Coût (% du RNB par habitant)	Capital minimum (% du RNB par habitant)	Rang (sur 31)
Allemagne	9	24	5,1	46,2	24
Australie	2	2	1,8	0,0	2
Autriche	9	29	5,6	59,6	25
Belgique	4	27	5,8	21,8	18
Canada	2	3	0,9	0,0	1
Corée du Sud	12	22	15,2	299,7	30
Danemark	3	5	0,0	44,6	10
Espagne	10	47	16,2	14,6	28
États-Unis	5	5	0,7	0,0	3
Finlande	3	14	1,1	27,1	12
France	7	8	1,1	0,0	9
Grèce	15	38	24,2	116,0	31
Hong Kong	5	11	3,3	0,0	5
Hongrie	6	38	20,9	74,2	27
Irlande	4	19	0,3	0,0	6
Islande	5	5	3,1	15,9	11
Italie	9	13	15,2	10,4	20
Japon	8	23	7,5	0,0	12
Mexique	8	27	14,2	12,5	22
Norvège	4	13	2,5	25,1	15
Nouvelle-Zélande	2	12	0,2	0,0	3
Pays-Bas	6	10	7,2	62,3	19
Pologne	10	31	21,4	204,4	29
Portugal	8	8	4,3	38,7	17
République tchèque	10	24	8,9	36,8	25
Royaume-Uni	6	18	0,7	0,0	7
Singapour	6	6	0,8	0,0	8
Slovaquie	9	25	4,8	39,1	23
Suède	3	16	0,7	33,7	14
Suisse	6	20	2,2	15,1	16
Turquie	8	9	26,8	18,7	21

Note 1 : Le Luxembourg a été exclu.

Note 2 : Pour des détails expliquant comment le rang est déterminé, voir
<<http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/>>.

Source : Banque mondiale, Données du projet Doing Business, disponibles à
<<http://www.doingbusiness.org/>> (téléchargées le 5 juin 2007).

Fermer une entreprise				S'occuper des permis			
Durée (années)	Coût (% du patrimoine)	Taux de recouvrement (cents par dollar)	Rang (sur 31)	Procédures (nombre)	Durée (jours)	Coût (% du RNB par habitant)	Rang (sur 31)
1,2	8,0	53,1	22	11	133	89,1	8
1,0	8,0	79,7	11	17	140	13,8	12
1,1	18,0	73,7	18	14	195	79,1	21
0,9	3,5	86,4	7	15	184	61,8	20
0,8	3,5	89,3	4	15	77	117,9	15
1,5	3,5	81,8	10	14	52	175,9	11
3,0	4,0	70,5	19	7	70	67,8	2
1,0	14,5	77,6	14	11	277	65,7	22
1,5	7,0	77,0	15	18	69	16,0	9
0,9	3,5	89,1	5	17	56	108,0	16
1,9	9,0	48,0	24	10	155	75,0	10
2,0	9,0	46,3	26	17	176	68,8	23
1,1	9,0	78,9	13	22	160	23,3	24
2,0	14,5	39,7	27	25	212	260,0	29
0,4	9,0	87,9	6	10	181	22,2	7
1,0	3,5	79,7	12	19	111	15,7	13
1,2	22,0	39,7	28	17	284	142,3	26
0,6	3,5	92,7	1	11	96	19,8	1
1,8	18,0	63,2	21	12	142	104,5	13
0,9	1,0	91,1	3	13	104	50,4	4
2,0	3,5	68,6	20	7	184	27,2	6
1,7	1,0	86,3	8	18	184	137,6	25
3,0	22,0	27,9	29	25	322	85,6	30
2,0	9,0	75,0	17	20	327	60,3	28
9,2	14,5	18,5	30	31	271	14,5	27
1,0	6,0	85,2	9	19	115	68,9	18
0,8	1,0	91,3	2	11	129	22,0	3
4,0	18,0	48,1	23	13	272	17,1	19
2,0	9,0	75,7	16	8	116	115,3	5
3,0	3,5	47,1	25	15	152	57,2	17
5,9	7,0	9,8	31	32	232	150,2	31

Dans le pire des cas, le coût de se conformer à la réglementation excessive peut atteindre un niveau où l'entreprise a avantage à soudoyer des fonctionnaires afin d'éviter leurs obligations ou d'évoluer dans un marché noir. Djankov *et al.* (2002) ont découvert exactement ceci lorsqu'ils ont examiné la réglementation des jeunes entreprises dans 85 pays en 1999. Après avoir vérifié le nombre de procédures et de formulaires, le temps et le coût requis pour exploiter une entreprise légalement, ils ont découvert que les pays avec un fardeau réglementaire plus lourd se caractérisaient aussi par un plus haut niveau de corruption et une économie officieuse plus étendue⁴.

CONCLUSION : TROP DE RÉGLEMENTATION ET PAS ASSEZ DE RÉSULTATS

Sur la base de ces études et du rang du Canada comparativement à ses concurrents de l'OCDE selon le Forum économique mondial et la Banque mondiale, nous devons conclure que comparativement aux autres pays industrialisés, il y a seulement deux catégories de réglementation des entreprises où le Canada se classe parmi les meilleurs : les exigences afin de mettre sur pied et de fermer une entreprise. Si le Canada se classe quatorzième quant au fardeau réglementaire, treizième quant au temps accaparé par les rencontres avec des fonctionnaires et dix-huitième quant aux demandes de paiements irréguliers, il y a évidemment autant place à l'amélioration qu'un besoin urgent d'une réforme importante dans chacun de ces domaines. Amoindrir la réglementation est essentiel afin de placer les entreprises canadiennes dans une meilleure position pour concurrencer celles dans les autres pays industrialisés. Dans la monographie 4, « La puissance du choix : laisser le marché établir les prix de l'énergie » (p. 169), nous traitons des conséquences de la déréglementation et de la réglementation adéquate des marchés de l'énergie.

RECOMMANDATIONS

Le Canada doit défricher la jungle réglementaire qui entrave présentement notre capacité d'innover, de s'adapter, de rechercher de nouveaux marchés pour nos produits et d'atteindre l'objectif réaliste d'être premier au monde quant à la prospérité et la qualité de vie. Par conséquent, nous préconisons un changement fondamental de la façon dont le Canada adopte, administre et abroge la réglementation des entreprises. Nous recommandons en particulier les mesures suivantes.

-
- 4 Ils ont aussi découvert qu'un niveau plus élevé de réglementation d'entrée n'est pas associé avec des produits de meilleure qualité, un niveau de pollution plus faible ou de meilleurs résultats de santé.

- 8.1** Donner suite à l'Initiative de la réglementation intelligente. En mars 2005, le Gouvernement du Canada a lancé l'Initiative de la réglementation intelligente [SMART Regulation Initiative] (Bureau du Conseil privé du Canada, 2006). Le mot anglais « smart » (intelligent) est un acronyme pour Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste et en Temps opportun. L'objectif de cette initiative était d'améliorer l'efficacité de la réglementation au sein de tous les ordres de gouvernement en éliminant le chevauchement entre les agences et en mettant à jour les règles anciennes pour refléter de nouvelles réalités. Un principe clé était d'identifier les « meilleures pratiques » dans la réglementation tant au Canada qu'ailleurs dans le monde et d'encourager leur adoption généralisée. On devrait agir conformément à l'Initiative de la réglementation intelligente et la maintenir. Nous sommes encouragés par le budget 2007 qui contient une promesse de finaliser et d'étendre l'« approche de la réglementation intelligente » qu'on appelle maintenant « Créer un système de réglementation fondé sur le rendement ».
- 8.2** Exiger que les représentants élus, les fonctionnaires et les groupes d'intérêts qui proposent de nouveaux règlements soumettent une analyse bénéfice-coût détaillée, incluant une estimation des coûts de conformité de même que des coûts administratifs.
- 8.3** Exiger que le Parlement et les législatures, ou leurs comités appropriés, tiennent des sessions régulières consacrées à l'élimination de lois et à la déréglementation, où la seule question au programme est d'abolir les lois et les règlements périmés, inutiles ou indûment restrictifs.
- 8.4** Promulguer une disposition crépusculaire obligatoire avec chaque nouveau règlement. Tous les règlements adoptés ou renouvelés devraient automatiquement expirer dans cinq ans sauf si explicitement prolongés pour une période équivalente. Cela obligerait le gouvernement à réexaminer régulièrement son système réglementaire et à déterminer si chaque règle spécifique remplit encore un rôle utile. Chaque ordre de gouvernement, de même que chaque agence publique ayant une mission de surveillance réglementaire, devrait adopter cette exigence.

LA PUISSANCE DU CHOIX : LAISSER LE MARCHÉ ÉTABLIR LES PRIX DE L'ÉNERGIE

Dans le chapitre 5, nous avons énoncé quelques-uns des nombreux avantages qui découleraient d'une plus grande liberté économique et d'une plus grande liberté de choix. Armés de ces libertés essentielles dans un marché concurrentiel, les consommateurs bénéficient généralement de prix réduits des biens et services. Une application plus étendue de ces mêmes principes au secteur de l'énergie, parallèlement à la prise en compte totale des coûts de la responsabilité environnementale, pourrait radicalement modifier les choix des consommateurs quant aux types d'énergie à utiliser et à sa qualité. Un fardeau réglementaire moindre profiterait aux consommateurs en favorisant l'investissement dans de nouvelles capacités de production d'énergie, rendant cette dernière disponible de sources plus variées et à des coûts réduits. Intégrer le coût de la protection de l'environnement dans le processus de détermination des prix de l'énergie offrirait de plus grandes incitations pour que les consommateurs utilisent des types d'énergie plus propres.

Concrètement, quelles seraient les réformes nécessaires et quels bénéfices en découleraient? L'expérience des secteurs de l'électricité, du transport et des hydrocarbures nous donne une idée de quoi faire – et de quoi ne pas faire.

DÉTERMINER LE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

Réglementer les prix de l'électricité par l'entremise de longues audiences publiques afin de déterminer le revenu nécessaire au fournisseur est un processus coûteux et laborieux. À la place, certains pays, États et provinces ont établi un marché « ouvert » où le prix de gros de l'énergie électrique est déterminé par le point de rencontre entre les offres d'approvisionnement en électricité et des enchères pour se la procurer. Les signaux des prix du marché fournissent une indication quant à la nécessité d'une capacité supplémentaire de production. Généralement, cela conduira à des investissements dans cette nouvelle capacité de production si les entrepreneurs, qui prennent des risques, croient qu'ils pourront en retirer un retour sur investissement suffisant. Les signaux des prix procurent aussi de l'information aux consommateurs afin qu'ils décident si l'électricité est une « bonne affaire » ou s'ils devraient considérer l'utilisation d'une autre source d'énergie, comme le gaz naturel, pour répondre à leurs besoins.

En plus du coût de l'énergie, les consommateurs d'électricité doivent payer le coût du « fil », c'est-à-dire le coût requis pour transporter les électrons des centrales de production, par des lignes de transmission à voltage élevé et faible, jusqu'à destination. Puisque les

systèmes de transmission et de production de l'électricité sont des monopoles naturels (la présence de lignes en concurrence sur le même territoire augmenterait grandement le coût pour les consommateurs), les tarifs que les consommateurs paient pour le transport de l'électricité sont déterminés presque partout par un processus réglementaire ou par un décret gouvernemental. C'est-à-dire que même où des marchés concurrentiels entre les fournisseurs d'électricité ont été établis, la composante transport du coût est généralement réglementée.

Seulement deux provinces, l'Alberta et l'Ontario, ont des marchés de gros « ouverts » au sein desquels les producteurs d'électricité (qui possèdent une centrale de production de tous types) et les importateurs offrent de l'électricité à vendre et les consommateurs industriels, les distributeurs et les exportateurs acceptent d'acheter cette électricité. Dans le reste du Canada, le prix de gros de l'électricité est déterminé par un processus réglementaire même si la société d'État qui produit l'électricité achète parfois une partie de sa production de producteurs privés (comme en Colombie-Britannique). En Alberta, les consommateurs de l'électricité au détail peuvent aussi choisir entre les prix de l'électricité fondés sur les prix prévus (ajustés par la suite pour refléter les coûts réels du fournisseur) et des plans à prix fixe offerts par des distributeurs.

Le cas de l'Ontario est instructif. Cette province a décidé de déréglementer son marché de gros de l'électricité en mai 2002, mais est très vite intervenue pour protéger les consommateurs de prix élevés de l'électricité (en utilisant certains « rabais » à cette fin) de sorte que les signaux des prix du marché ont perdu leur pertinence. La province a aussi continué à réglementer le prix de l'électricité au détail que paient les consommateurs résidentiels, institutionnels, commerciaux et industriels. De plus, le gouvernement de l'Ontario a choisi de déterminer l'ampleur des nouvelles capacités de production à construire de même que les types d'énergie utilisés (par exemple, le gaz naturel, le charbon, l'hydroélectricité ou d'autres types d'énergie renouvelable).

En commençant la déréglementation puis en faisant soudain marche arrière, l'Ontario a donné le pire signal possible aux investisseurs, qui sont devenus très réticents à entreprendre ou même à proposer des projets pour de nouvelles centrales de production dans un contexte où les règles pouvaient changer si facilement. Le résultat a été semblable à ce que la Californie a elle-même vécu précédemment : une capacité de production limitée a provoqué des pressions à la hausse sur les prix de l'électricité et le gouvernement a réagi en accordant des subventions aux consommateurs. La leçon pour les décideurs est simple : il faut planifier soigneusement avant d'entreprendre la déréglementation et ensuite maintenir le cap.

Étendre la liberté économique et le choix au régime d'approvisionnement en électricité de l'Ontario impliquerait que tous les consommateurs au détail paient des prix concurrentiels sur les marchés de gros et que les décisions d'investissement dans de nouvelles capacités de production soient fondées sur des estimations du marché. Appliquer ces principes dans le reste du Canada, où ils ont été exclus de l'approvisionnement en électricité jusqu'à maintenant, permettrait aux signaux des prix du marché de guider tant les décisions des consommateurs que des investisseurs. À la longue, ces réformes conduiront à une allocation plus efficace des ressources pour générer de l'énergie et à des choix de consommation qui reflètent les coûts relatifs de l'électricité des sources d'énergie en concurrence.

PROCESSUS D'APPROBATION

DES INFRASTRUCTURES

Des retards dans la construction de pipelines de gaz naturel et d'infrastructures connexes peuvent substantiellement augmenter le coût du gaz naturel pour les consommateurs (CEPA, 2005). C'est le cas en grande partie à cause des prix croissants du gaz naturel, de sorte que le volume contracté pour plus tard sera plus dispendieux. Cependant, des retards de construction peuvent aussi conduire à des coûts en capital gonflés pour les infrastructures si, comme dans l'Ouest canadien aujourd'hui, une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée crée une pression à la hausse sur les salaires. Par exemple, Imperial Oil Resources Ventures Ltd. et ses partenaires ont soumis une requête à l'Office national de l'énergie (ONE) à l'automne 2004 pour obtenir un permis afin de construire le pipeline Mackenzie Valley. L'ONE a complété ses audiences excepté pour une rencontre de conclusion prévue pour la fin 2007, suite à un rapport d'une commission d'examen conjoint qui a mené des audiences parallèles pour examiner les aspects environnementaux et sociaux du projet. La décision de l'Office n'est pas attendue avant la fin 2007, au plus tôt. Pendant ce temps, on estime que le coût du pipeline a augmenté considérablement et qu'il ne sera pas construit (s'il l'est point) avant 2014, trois ans plus tard que prévu.

Non seulement les processus réglementaires tels que ceux applicables à l'approbation du pipeline Mackenzie Valley sont coûteux, mais le temps qu'ils nécessitent peut faire manquer une occasion de construction à faible coût ou de mise en marché et au bout du compte à l'annulation de l'investissement prévu. De tels processus doivent être rationalisés de sorte qu'un examen de la proposition des requérants, sur le plan économique, social et environnemental et les questions soulevées par les intervenants puissent être réglées et une décision rendue dans un laps de temps relativement court et bien défini.

DÉTERMINER L'EMPLACEMENT

DES INSTALLATIONS CLÉS

La liberté économique s'applique tant aux consommateurs qui choisissent leur fournisseur d'électricité qu'aux investisseurs qui décident où placer leur capital pour transformer des ressources. L'Alberta, par exemple, a été le sujet de beaucoup de discussions à propos de l'emplacement des installations pour transformer le bitume extrait des sables de cette province. Le gouvernement de l'Alberta souhaite que ces installations soient construites dans cette province, plutôt qu'aux États-Unis. Pourtant, c'est dans ce dernier endroit que la production de la nouvelle usine serait la plus près de son marché éventuel et que les coûts de construction sont les moins élevés. La volonté de transformer en Alberta le plus de bitume possible, afin de « maximiser la valeur pour les Albertains et créer des occasions d'affaires et des emplois à long terme », est compréhensible (Discours du Trône de l'Alberta, 2007). Toutefois, le gouvernement provincial doit reconnaître que les intérêts à long terme des Albertains, qui se trouvent dans la liberté économique et la liberté de choix, exigent d'assurer un contexte d'affaires favorable à l'investissement, laissant les forces du marché décider où et quand ces usines de transformation seront bâties.

Qu'elles le soient aux États-Unis ou en Alberta, ces usines supplémentaires permettront de poursuivre la croissance de la production de bitume albertain et donc de l'emploi et des revenus connexes. Laisser les conditions du marché déterminer où les usines de

transformation seront situées garantira que les investisseurs bénéficient du plus grand retour sur investissement possible. De plus, la capacité additionnelle de transformation procurera une source de pétrole stable, sécuritaire et en croissance pour tous les consommateurs d'énergie nord-américains¹.

RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les considérations environnementales ne sont pas secondaires. Les processus réglementaires pour approuver les projets du secteur de l'énergie doivent appliquer le principe que les consommateurs devraient avoir accès à la « solution la moins coûteuse », mais le coût comprend aussi celui de mitiger les conséquences environnementales négatives. Les coûts environnementaux devraient donc être intégrés pleinement dans le prix que les consommateurs paient. Par exemple, si une politique exige que les émissions de gaz à effet de serre soient réduites, alors les producteurs de ces gaz doivent en absorber le plein coût. Les prix de différents produits énergétiques devront aussi refléter ces coûts, afin de mettre en place des incitations pour que les consommateurs aient recours aux sources d'énergie les plus respectueuses de l'environnement. Bien sûr, cela nécessite aussi que les consommateurs soient libres de choisir l'option la plus efficace parmi la variété la plus grande possible de fournisseurs d'énergie.

CONCLUSION

Des choix libres et informés sont l'outil le plus puissant que nous connaissons afin de favoriser une économie prospère et productive. À une époque de concurrence croissante pour les ressources énergétiques et de normes environnementales de plus en plus strictes, cet outil devrait être mis en oeuvre dans le secteur canadien de l'énergie. Permettre aux fournisseurs en concurrence de déterminer les prix de l'électricité du marché de gros et au détail et permettre aux investisseurs de toutes les formes d'énergie de décider où et quand les occasions du marché justifient de nouvelles capacités de production rendraient l'énergie disponible d'un nombre de sources plus variées à un prix plus faible. Quand tous les coûts environnementaux seront compris dans les prix des sources d'énergie en concurrence, les consommateurs auront des incitations manifestes à choisir les plus propres.

RECOMMANDATIONS

- ✦ Déréglementer le mécanisme de fixation des prix tant pour les producteurs que pour les distributeurs là où la demande et l'offre d'électricité sont assez importantes pour garantir que les prix de l'électricité pourraient être déterminés par les forces concurrentielles du marché. Des exemples de telles politiques se trouvent en Alberta, au Texas, au Royaume-Uni et ailleurs. Cela nécessite une planification et une préparation adéquates pour garantir que les règles du marché sont appropriées et bien comprises dès le départ, et que le contexte d'affaires est favorable aux nouveaux investissements.

1 Si le gouvernement tentait d'inciter les compagnies planifiant d'investir au sud de la frontière à investir en Alberta grâce à des mesures fiscales particulières, cela contreviendrait à l'esprit, sinon aux dispositions, de l'Accord de libre-échange nord-américain.

- ✳ Intégrer le coût de la protection de l'environnement dans le processus de détermination des prix si possible², afin que les consommateurs influencés par les prix aient une incitation à utiliser des types d'énergie plus propres.
- ✳ Rationaliser les processus réglementaires, y compris ceux ayant trait aux questions environnementales, pour garantir que les candidatures de projets énergétiques soient traitées le plus efficacement et le plus rapidement possible. Des solutions de rechange afin de réduire les « retards réglementaires » et les coûts de conformité doivent être étudiées et des mesures efficaces doivent être mises en oeuvre. Il pourrait être nécessaire d'imposer des limites de temps aux procédures réglementaires afin d'assurer qu'elles ne causent pas l'abandon, à cause d'un changement des conditions d'affaires, de projets qui auraient par ailleurs rempli tous les critères sociaux et environnementaux.
- ✳ Reconnaître officiellement dans les politiques publiques que l'allocation la plus efficace du capital, que ce soit dans les installations de production d'énergie ou dans un autre secteur, n'est possible que lorsque l'emplacement d'un projet est décidé par ses promoteurs, qui ont la liberté de le choisir d'après les facteurs économiques d'une situation particulière (et de perdre leur investissement s'ils se trompent).

2 Voir la monographie 5 (p. 187), « L'environnement : la nature et le marché doivent être compatibles ».

LE LIBRE-ÉCHANGE CHEZ SOI

ÉLIMINER LES BARRIÈRES

La liberté de travailler, de commercer et de faire des affaires avec qui il nous plaît est un élément central de la liberté économique. C'est un élément essentiel de notre objectif de réaliser la plus grande prospérité et la plus grande qualité de vie possible pour tous les Canadiens. Le chapitre 13 traitera des façons de renforcer le leadership du Canada sur la scène mondiale, nous offrirons des suggestions concrètes pour améliorer la position du pays en matière du commerce international. Cependant, nous attirons ici l'attention sur un type de restriction au commerce dont les effets ne sont pas mesurés explicitement par l'indice publié dans l'étude consacrée à la liberté économique dans le monde, mais qui, néanmoins, impose des coûts bien réels à une grande fédération comme le Canada, avec nos économies régionales distinctes et nos nombreuses frontières provinciales, c'est-à-dire les obstacles au commerce intérieur.

Le Canada ne peut réaliser son objectif de devenir le chef de file mondial en matière de prospérité et de croissance économique sans accorder une liberté accrue de faire du commerce au sein même du pays. En d'autres mots, le Canada doit se doter d'un marché intérieur ouvert, performant et prévisible afin d'améliorer sa productivité dans un espace de plus en plus mondialisé. Cela aurait des avantages accessoires : l'augmentation de l'ouverture commerciale intérieure renforcerait de manière importante l'intégrité de la fédération en tant que véritable union économique. Une analyse du triste état de balkanisation du marché intérieur canadien, fragmenté par des obstacles tenaces au commerce interprovincial, est présentée ci-dessous. Cet exposé mène à des recommandations pour supprimer les obstacles et libéraliser le marché intérieur.

LE CONTEXTE : DES RESTRICTIONS HÉRITÉES DU PASSÉ

La « Politique nationale » de Sir John A. Macdonald, peut-être justifiable en 1879, a créé un environnement économique qui, sous une forme ou sous une autre, a dominé le Canada pendant 80 ans – jusqu’après la Deuxième Guerre mondiale. Cette politique a permis aux entreprises canadiennes de se développer derrière de fortes barrières tarifaires. Elle a eu comme effet immédiat d’encourager le développement d’un secteur manufacturier à coûts élevés, situé presque exclusivement en Ontario et au Québec. Cependant, cette politique a eu d’autres conséquences négatives. Elle a fait en sorte de décourager la transformation des ressources naturelles au Canada, puisque la production de fabricants inefficaces et bénéficiant d’une protection douanière était rarement en mesure de concurrencer les produits étrangers. Elle menant à la protection certains agriculteurs au moyen de programmes de « gestion de l’offre »; ces derniers ont dressé des obstacles au commerce intérieur et ont engendré une production inefficace que l’on doit encore protéger. Pour les Canadiens, ces politiques se sont traduites par des prix élevés, de bas salaires, moins de choix pour les consommateurs et une productivité lourdement handicapée. Le Canada n’a pas été le seul pays à adopter cette stratégie protectionniste. D’autres pays ont emboîté le pas, y compris les États-Unis. C’est une stratégie qui a permis à nos gouvernements d’ignorer les conséquences de leurs choix politiques sur l’efficacité du marché intérieur et sur notre compétitivité globale (Hart, 2004, p. 8; Statistique Canada, 2002, Introduction, p. 3).

Heureusement, au cours des dernières années, les gouvernements à Ottawa ont délaissé cette pensée stratégique du XIXe siècle – mais seulement en partie. Cette pensée demeure solidement ancrée au sein des gouvernements provinciaux, malgré l’intention manifeste des Pères de la Confédération. L’article 121 de la Constitution canadienne interdit l’érection de barrières tarifaires au commerce au sein même du Canada. Toutefois, en raison d’une grave omission, l’article ne prévoit aucun mécanisme pour supprimer les barrières non tarifaires¹. De plus, l’article 121 ne couvre pas le commerce des services ou la propriété intellectuelle et ne garantit pas la libre circulation du capital et de la main-d’œuvre.

Le gouvernement fédéral détient l’autorité constitutionnelle pour régler certains aspects clés du commerce interprovincial. Il utilise son autorité en ce qui a trait aux médicaments, certains éléments du commerce des produits agricoles et alimentaires et l’étiquetage des produits échangés entre les provinces. Malgré cette autorité, le gouvernement fédéral ne peut porter atteinte au droit

1 « Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d’aucune des provinces, seront, à dater de l’union, admis en franchise dans chacune des autres provinces ». (Loi constitutionnelle de 1867, Article 121).

des provinces de réglementer des activités qui relèvent de leurs compétences constitutionnelles. Les gouvernements des provinces, par exemple, détiennent l'autorité constitutionnelle (partagée parfois avec le gouvernement fédéral) d'établir des règlements concernant les travailleurs, les normes de construction, l'environnement, les produits agricoles et alimentaires vendus à l'intérieur de leurs frontières, les entreprises, la finance et les valeurs mobilières, l'éducation et les boissons alcoolisées. Depuis près de 130 ans, les gouvernements des provinces ont exercé leur droit de maintenir des barrières au commerce, à l'investissement et à la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces, et ce, au nom de la protection des intérêts locaux et provinciaux. Il en résulte un méli-mélo de mesures et de normes qui créent des barrières non tarifaires tenaces, mais quasi invisibles, au sein du marché intérieur canadien, et il n'existe aucune incitation efficace ni aucun mécanisme pour les supprimer. Comme l'a laissé entendre un observateur : « [...] les obstacles au commerce interprovincial créent un nœud enchevêtré et coûteux de chasses gardées. Ce nœud étrangle lentement mais sûrement les artères économiques du Canada, provoque des pertes de production, de revenu et d'emplois pour les Canadiens » (Parsons, 1994, p. 2).

Trois pratiques en particulier engendrent les obstacles au commerce intérieur : (1) les règles discriminatoires, telles que les préférences fondées sur la résidence provinciale; (2) les différentes normes ou règles qui, par exemple, demandent des compétences différentes pour un travail identique; et (3) les pratiques administratives inéquitables, telles que l'obligation d'embaucher des travailleurs locaux. Ces obstacles pénalisent autant les consommateurs que les producteurs. Les coûts additionnels sont assumés par les consommateurs, tandis que les producteurs vendent moins à cause des prix élevés. Les obstacles diminuent la capacité des entreprises canadiennes de faire du commerce dans d'autres provinces et diminuent leur compétitivité internationale. Il en résulte une économie moins performante que celle dont nous pourrions profiter. Les coûts qu'ils imposent à l'économie canadienne sont difficiles à évaluer. Quels que soient les coûts réels pour les Canadiens, ils s'élèvent à des milliards de dollars par année².

UN REGARD VERS L'EXTÉRIEUR : LA MODIFICATION DES STRUCTURES DU COMMERCE INTERNATIONAL ET INTÉRIEUR

Nombre d'études et de commissions au cours des années ont déterminé que les obstacles au commerce interprovincial constituaient une entrave importante à l'économie canadienne. La Commission Rowell Sirois les a considérés comme

2 Consulter Beaulieu, Gaisford et Higginson, 2003, qui passe en revue la littérature sur les coûts.

un problème en 1940³, tout comme la Commission Macdonald en 1985⁴. Au cours des négociations constitutionnelles de 1980 et celles de 1990, les différents gouvernements du Canada ont tenté en vain de s'entendre sur des mesures visant à libéraliser le marché intérieur. Dès 1990 toutefois, les structures de l'ensemble du commerce canadien ont commencé à changer de manière importante. Les tarifs qui avaient protégé le marché intérieur du Canada pendant des années, les reliques de la vieille Politique nationale, disparaissaient. Cela était particulièrement vrai quant au commerce au sein de l'Amérique du Nord en raison de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALECEU) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Mais elles ont également été le résultat de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À mesure que les obstacles au commerce international s'envolaient, les obstacles internes qui réduisaient la productivité et la compétitivité de l'économie nationale devenaient parallèlement plus importants.

Les transformations commerciales qui ont suivi ont été importantes. En 1990, les exportations interprovinciales et internationales du Canada étaient presque identiques en volume. En 1995, les exportations interprovinciales compaient pour seulement 62 % des exportations internationales, et elles avaient encore chuté davantage en 2000 à 44 %. Il y a eu un certain retour du pendule en 2005, lorsque les exportations interprovinciales ont atteint 53 % des exportations à l'étranger. Considérées sous un autre angle, les exportations à l'étranger totalisaient 26,1 % du PIB en 1989 et les exportations interprovinciales 22,1 %. En 1997, les exportations à l'étranger totalisaient 40,2 % du PIB en 1989 et les exportations interprovinciales 19,7 %. En 1995, elles totalisaient 37 % et 20 % respectivement⁵. Les exportations à l'étranger se sont accrues sous l'impulsion de coûts inférieurs de la main-d'œuvre canadienne comparativement à ceux des États-Unis, des tarifs réduits aux États-Unis et de l'appétit des Américains pour les produits importés (Grady et Macmillan, 1998, p. 26). La part décroissante

-
- 3 « Le cœur du problème réside dans le fait que les plus simples exigences provinciales en matière d'autonomie [...] impliquent le recours à des compétences susceptibles d'entraîner de l'abus [...] Le problème consiste à prévenir ou limiter les abus sans porter atteinte aux compétences légitimes et même nécessaires » (Commission royale des relations entre le Dominion du Canada et les provinces, 1940).
- 4 « Le fédéralisme justifie les différences entre les provinces en fonction des préférences locales [...] la nécessité de tenir compte des différences [...] doit être évaluée par rapport à l'objectif de réaliser un gain provenant du commerce » (Commission royale sur l'union économique et les perspectives d'avenir au Canada [Commission Macdonald], Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 3, p. 135-140).
- 5 On trouve des analyses comparatives du commerce international et intérieur dans diverses études publiées par Statistique Canada, y compris Statistique Canada, 1998; 2000; 2002; 2004.

des exportations interprovinciales en fonction du PIB est le résultat de tarifs moins élevés (qui encouragent les importations de l'étranger), d'une croissance moins rapide du marché canadien que celui des États-Unis et des hausses relativement modestes du prix des biens échangés entre les provinces.

Le commerce interprovincial demeure une réalité plus régionale que nationale au Canada. Le commerce est concentré autour des quatre régions : les provinces de l'Atlantique; le centre du Canada, qui comprend le Québec et l'Ontario; les provinces de l'Ouest; et le Nord (Statistique Canada, 2002, p. 10). À l'échelle nationale, les provinces et les territoires compris dans ces groupes font du commerce principalement entre eux. La distance compte; c'est avec les provinces de l'Ouest que la région de l'Atlantique réalise le moins d'échanges et vice versa.

Malgré les grandes distances géographiques et les barrières non tarifaires internes, le commerce interprovincial demeure un élément important de l'économie canadienne. Des études réalisées au cours des années 1990 ont établi que les frontières réduisent les échanges entre les pays de manière plus considérable que ce à quoi l'on pourrait s'attendre en raison uniquement des obstacles officiels. Cela s'explique par le fait qu'il est plus coûteux et plus difficile de faire du commerce à l'étranger, surtout lorsque les partenaires commerciaux se connaissent mal, que de faire du commerce au pays, où les partenaires sont plus susceptibles de partager des valeurs, des connaissances et des conditions communes (Helliwell et McCallum, 1995; Helliwell, 2002; McCallum, 1995). Le commerce international contribue davantage à l'économie du Canada que jamais auparavant. Il pourrait y contribuer encore plus si notre économie intérieure était plus productive et performante.

DES ESPOIRS ANÉANTIS : LES EFFORTS POUR LIBÉRALISER LE MARCHÉ INTÉRIEUR DU CANADA

L'Accord de Charlottetown visant à modifier la Constitution, accepté à l'unanimité par les gouvernements du Canada le 28 août 1992, engageait les assemblées législatives à supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux⁶. L'Accord a été défait par référendum le 26

6 « La réduction des barrières au commerce intérieur. Pour instaurer une union économique véritable, il ne s'agit pas simplement de proscrire les barrières tarifaires qui restreignent la circulation des biens entre les provinces, mais il faut également réduire le plus possible les entraves à la libre circulation intérieure des personnes, des biens, des services et des capitaux. Une nouvelle disposition refléterait l'engagement des gouvernements à l'égard de cet objectif. Les premiers ministres ont convenu de discuter de la meilleure façon de mettre en œuvre ces principes d'un marché commun intérieur plus fort. » (Bureau du Conseil privé du Canada, (Affaires intergouvernementales), 2001).

octobre 1992. Ayant échoué à résoudre la question au moyen de changements constitutionnels, le gouvernement du Canada s'est tourné vers des moyens non constitutionnels (Knox, 1998). En décembre 1992, les ministres fédéral, provinciaux et des territoires se sont entendus pour négocier une entente globale visant à « promouvoir un marché intérieur ouvert, efficace et stable, propice à la création d'emplois, à la croissance économique et à la stabilité économique à long terme ». On avait proposé de « réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada » ([Comité sur le commerce intérieur], 1995), « Préambule », p. 1). Les premiers ministres ont ratifié l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) le 18 juillet 1994. L'Accord est entré en vigueur le 1er juillet 1995.

L'Accord sur le commerce intérieur comprend des règles générales qui établissent des principes raisonnables qui sont à la base d'un marché intérieur ouvert. Malheureusement, elles ne s'appliquent qu'à des secteurs précis et sont ponctuées d'exigences, d'exclusions et d'exceptions. En vertu de l'Accord, les différends sont soumis à un processus de règlement compliqué, long et, en fin de compte, non exécutoire. L'ACI a changé certaines choses, mais les gouvernements ont négligé bon nombre des obligations de l'accord, particulièrement celles conçues pour étendre son champ d'application. Dix ans après son entrée en vigueur, il s'est avéré inefficace. Les gouvernements, sous la direction du Conseil de la fédération, en font actuellement l'examen et la révision⁷.

L'incapacité de l'ACI à éliminer les barrières commerciales qui demeurent au sein du Canada a mené les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta à conclure un accord commercial bilatéral. Le 28 avril 2006, les premiers ministres de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont signé l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (TILMA) (Ministère du Développement économique de la Colombie-Britannique, 2006), qui élargit la portée de l'ACI et vise à éliminer ou à réduire plusieurs barrières commerciales interprovinciales. Cet accord est supérieur à l'ACI pour plusieurs raisons. Par exemple, il est plus complet et étendu, principalement à cause de sa structure. Dans le TILMA, tous les secteurs sont couverts excepté ceux spécifiquement mentionnés. L'ACI, au contraire, ne vise à éliminer ou à réduire les barrières commerciales que dans les industries et secteurs inclus dans l'accord. De plus, le TILMA permet un accès plus grand de la part des entreprises à la passation des marchés publics et élimine les doubles exigences d'immatriculation et de dévoilement de l'information de sorte que les entreprises enregistrées dans une province le sont automatiquement dans l'autre.

7 Le Conseil a été mis sur pied en décembre 2003 et il est composé des chefs de gouvernement de toutes les provinces et de tous les territoires du Canada.

Le TILMA règle aussi les deux principales lacunes de l'ACI, c'est-à-dire son traitement inadéquat de la mobilité de la main-d'oeuvre et l'absence d'un mécanisme efficace de règlement des conflits. L'ACI devait éliminer ou réduire les obstacles à la mobilité de la main-d'oeuvre au sein du Canada en exigeant des provinces qu'elles reconnaissent mutuellement les compétences professionnelles des autres et s'entendent à propos d'un processus d'harmonisation de leurs normes professionnelles (Conference Board du Canada, 2005, p. 17-18). Cependant, la mise en oeuvre des dispositions de l'ACI sur la mobilité de la main-d'oeuvre a été lente et incomplète. Il fallut attendre jusqu'en février 1999 pour que tous les gouvernements, sauf celui du Québec, signent Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens, dans lequel ils s'engageaient à respecter pleinement le chapitre de l'ACI sur la main-d'oeuvre d'ici le 1er juillet 2001 (Groupe coordonnateur de la mobilité de la main-d'oeuvre, 2001, p. 1). Le Groupe coordonnateur de la mobilité de la main-d'oeuvre, supervisant le progrès de l'adoption de ce chapitre, a noté qu'à l'échéance de 2001, les gouvernements et les organismes réglementaires avaient substantiellement rempli leurs obligations en matière de mobilité de la main-d'oeuvre ou étaient bien en voie de le faire pour 42 des 51 professions réglementées couvertes par l'ACI⁸. Toutefois, très peu des professions ont été pleinement reconnues mutuellement à l'échéance de 2001. Par exemple, le 1er avril 2007, 27 de ces 42 professions n'étaient toujours pas pleinement reconnues mutuellement entre l'Alberta et la Colombie-Britannique (Groupe coordonnateur de la mobilité de la main-d'oeuvre, 2001; Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2007). Cela signifie que les membres de 27 de ces 42 professions ne peuvent pratiquer librement dans ces deux provinces sans avoir à subir d'autres évaluations, formations ou examens.

Une des plaintes les plus courantes formulées à l'endroit de l'ACI est son mécanisme inadéquat de résolution des conflits, qui permet à des individus et à des entreprises de formuler des plaintes à l'égard d'une autre partie, mais qui ne peut garantir le respect des dispositions de l'accord (Conference Board du Canada, 2005, p. 24-25)⁹. C'est-à-dire que les comités de l'ACI ne peuvent garantir l'exécution de leurs décisions si une partie est en désaccord (Conference Board du Canada, 2005, p. 25). Une fois que la décision du comité est rendue, il

8 Les professions sont habituellement réglementées par des organismes non gouvernementaux auxquels les gouvernements ont délégué une autorité réglementaire (Groupe coordonnateur de la mobilité de la main-d'oeuvre, 2001, p. 5). Les métiers sont plutôt réglementés directement par les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

9 Il faut noter que l'ALÉNA permet à une entreprise de formuler une plainte à l'égard d'une autre partie en vertu du chapitre 11 sur l'investissement, alors que pour l'OMC seulement les gouvernements peuvent formuler une plainte à l'égard d'un autre gouvernement (Conference Board du Canada, 2005, p. 24-25).

doit se fier uniquement à la bonne volonté des parties pour qu'elles respectent ses conclusions. Le comité n'a aucun pouvoir ou autorité de garantir l'exécution de ses décisions en imposant des amendes ou en procédant d'une autre manière officielle si une des parties refuse. L'absence d'un mécanisme pour garantir l'exécution des décisions des comités rend le processus de résolution des conflits sans effet¹⁰.

Le TILMA, au contraire, a donné aux deux gouvernements provinciaux une échéance de deux ans pour la reconnaissance mutuelle des professions et des métiers qui ne le sont pas encore. Cette échéance empêche concrètement les provinces de retarder ou de remettre à plus tard le processus de reconnaissance mutuelle. De plus, le TILMA prévoit aussi clairement un mécanisme de résolution des conflits dont le respect est assuré. La différence la plus importante entre le mécanisme de résolution des conflits du TILMA et celui de l'ACI est que, en vertu du premier, une partie qui ne respecte pas une décision peut se voir imposer une amende allant jusqu'à 5 millions de dollars. Il est important de mentionner que cette compensation financière n'est pas disponible pour un préjudice économique subi par le requérant avant la décision du comité. L'amende est plutôt imposée uniquement dans le cas de non-respect des recommandations du comité. Cela signifie que même si le comité conclut qu'une des parties a violé l'accord, aucune compensation ne peut être imposée dans sa décision initiale. Une amende ne peut être imposée que si une partie omet de respecter une décision du comité au bout d'une période déterminée par ce dernier et qui ne peut excéder un an, et que l'autre partie formule une plainte. Un des facteurs déterminant la valeur de l'amende est le préjudice économique subi par le requérant en raison du non-respect de la décision par l'autre partie. Si les deux parties sont requérantes, le comité peut soit imposer une amende, soit autoriser des mesures de rétorsion ayant des conséquences économiques équivalentes.

Le TILMA est clairement une amélioration par rapport à l'ACI et ce serait donc un pas dans la bonne direction si les autres provinces s'y joignaient. Les provinces se rapprocheraient ainsi de l'objectif d'établir une zone de libre-échange au sein du Canada. L'article 20.1 du TILMA énonce que n'importe quelle province ou territoire canadien ou le gouvernement fédéral peuvent se joindre à l'accord s'ils en acceptent les conditions. Le droit des provinces canadiennes de conclure des accords supplémentaires pour favoriser le commerce interprovincial est prévu à l'article 1800 de l'ACI.

Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta devraient peut-être finaliser la mise en oeuvre du TILMA avant d'y intégrer d'autres

10 Le processus de résolution des conflits de l'ACI est également compliqué et lent, ce qui réduit encore davantage son efficacité (voir, par exemple, Beaulieu, Gaisford et Higginson, 2003, p. 32-33).

provinces. Par exemple, d'ici le 1er avril 2009, les deux provinces négocieront la portée du TILMA en ce qui concerne les sociétés d'État; les entreprises commerciales qui sont la propriété du gouvernement; les gouvernements régionaux, municipaux, locaux et de district; les commissions scolaires; les organismes d'éducation, de santé et de services sociaux financés par des fonds publics; et les organismes non gouvernementaux qui exercent un pouvoir délégué par la loi (Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2006a). Il pourrait être plus simple d'atteindre un consensus si seulement deux provinces sont concernées. Une fois finalisé, les autres provinces pourraient décider de joindre le TILMA en acceptant pleinement ces conditions.

Le TILMA n'est cependant pas une solution parfaite aux barrières interprovinciales canadiennes. Il comprend de nombreuses exceptions telles que les mesures fiscales et les politiques sociales (y compris les normes et les codes du travail, le salaire minimum, l'assurance-emploi, les prestations d'aide sociale et les versements aux travailleurs) de même que la gestion de l'offre et la mise en marché réglementée de la volaille, des produits laitiers et des oeufs en Alberta.

CONCLUSION : L'IMPORTANCE DES BARRIÈRES INVISIBLES

Les efforts passés et présents visant à libéraliser le commerce intérieur au Canada, et les études mentionnées ci-dessus, nous invitent à tirer les conclusions suivantes. Le Canada possède un marché intérieur important qui donne d'assez bons résultats, malgré notre économie relativement petite et notre territoire passablement grand d'un point de vue géographique. Cependant, notre marché intérieur n'est pas aussi ouvert ni aussi souple qu'il devrait l'être. Cela s'explique par les barrières non tarifaires importantes et complexes qui se dressent entre les provinces qui sont les conséquences de l'organisation fédérale, ainsi que l'héritage de plus de 100 ans de politiques protectionnistes en matière de commerce. Ces obstacles ne sont pas uniformes, mais plutôt un mélange de mesures différentes. Certains sont conçus pour protéger des intérêts locaux ou particuliers. Certains sont le résultat des différences relatives aux normes et aux règlements entre les administrations. D'autres résultent des mesures protectionnistes et de pratiques administratives qui se chevauchent, tant à l'échelle fédérale que provinciale. Certains obstacles sont manifestes, tandis que d'autres sont presque invisibles, enracinés dans des pratiques interprovinciales de longue date et acceptées. Plusieurs d'entre eux semblent insolubles, protégés par une culture de droits acquis et par une tradition qui consiste à utiliser l'autorité constitutionnelle unilatéralement, plutôt que coopérativement. Il est possible que ces attitudes soient enracinées dans la méfiance et les différences régionales historiques.

Ces obstacles, peu importe leurs caractéristiques, nuisent toujours à la productivité et à la compétitivité économique du Canada. Ils limitent la capacité de nos entreprises de s'adapter rapidement et de manière créative à l'évolution des conditions économiques mondiales, ainsi qu'aux besoins de nos principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis.

Le Canada ne possède pas les moyens constitutionnels pour supprimer les obstacles au commerce interprovincial. Constitutionnellement, rien n'oblige le gouvernement du Canada à utiliser son autorité de manière à ne pas engendrer de tels obstacles ou à éviter de compromettre l'intégrité et la productivité de l'économie nationale. Deux tentatives visant à renforcer l'union économique et à s'attaquer aux barrières non tarifaires, en 1980 et en 1990, ont échoué. Des initiatives non constitutionnelles visant à éliminer les obstacles au commerce intérieur, notamment l'Accord sur le commerce intérieur de 1995, et les efforts en cours visant à établir un cadre quelconque de réglementation des titres, ont eu des résultats très limités. L'Accord sur le commerce, les investissements et la mobilité de la main-d'œuvre entre l'Alberta et la Colombie-Britannique constitue un pas dans la bonne direction.

RECOMMANDATIONS

L'abolition des obstacles coûteux et non productifs au commerce intérieur augmenterait de manière importante la performance et la compétitivité de l'économie canadienne, tant à l'échelle nationale qu'internationale. À cette fin, nous proposons les mesures suivantes.

- 9.1 L'acceptation officielle du principe d'un marché intérieur ouvert. L'objectif de cette acceptation par l'ensemble des gouvernements des provinces et des territoires et par le gouvernement fédéral consiste à établir que tous les gouvernements du Canada consentent à ce que les mesures qu'ils adopteront ne fassent pas obstacle au commerce, à l'investissement et à la mobilité de la main-d'œuvre.
- 9.2 S'engager à :
- ✦ établir des règles pour définir ce qui pourrait constituer un obstacle; ces règles pourraient être similaires à celles contenues dans l'ACI;
 - ✦ établir en quelles circonstances une mesure représentant un obstacle au commerce peut être autorisée; la disposition concernant les « objectifs légitimes » contenue dans l'ACI pourrait servir de modèle;
 - ✦ supprimer ou modifier toute mesure, politique ou pratique qui dresse un obstacle non justifié;
 - ✦ appuyer la création d'un tribunal administratif du commerce intérieur pour faire respecter les règles commerciales précédentes;

- ✦ prendre les mesures législatives nécessaires pour s'assurer que les règles commerciales soient appliquées en fonction des mesures en vigueur dans leur champ de compétence.

- 9.3** Établir un Tribunal canadien du commerce intérieur. L'objectif du Tribunal consisterait à faire appliquer les règles établies en vertu du principe d'un marché intérieur ouvert. Il s'agirait d'un tribunal permanent qui entendrait les plaintes des individus, des entreprises ou des gouvernements concernant des mesures qui font obstacle au commerce, à l'investissement ou à la mobilité de la main-d'œuvre. On présume que les gouvernements continueront à participer à des accords multilatéraux et bilatéraux sur des questions comme l'approvisionnement du secteur public. Le Tribunal pourrait également offrir un mécanisme de règlement des différends dans le cadre des ententes. Idéalement, un organisme existant, tel que le Tribunal canadien du commerce extérieur, pourrait remplir le rôle de Tribunal du commerce intérieur. L'autorité fédérale de légiférer en matière de commerce interprovincial est susceptible de fournir un fondement juridique pour justifier la création du tribunal. Sinon, il faut établir le Tribunal sous les auspices de Conseil de la fédération.
- 9.4** Mettre sur pied un Conseil canadien du commerce intérieur. L'objectif du Conseil du commerce intérieur consisterait à proposer un forum consultatif et politique concernant les questions non régies par l'accord global mentionné à la recommandation 1 ci-dessus. À ce titre, il devrait être composé de représentants ministériels provenant de tous les gouvernements. Les entraves au commerce ne seront pas toutes susceptibles d'être contestées devant le Tribunal du commerce intérieur. Les questions comme la passation des marchés publics, l'enregistrement des entreprises et les obligations d'information ont une incidence sur le marché intérieur, mais elles nécessiteront une entente spécifique distincte pour les résoudre. Il en va de même pour bon nombre de régimes de réglementation qu'il vaut mieux résoudre à l'aide d'une entente plutôt que devant un groupe spécial. Le rôle du Conseil du commerce intérieur consisterait à surveiller le rendement du marché intérieur du Canada, à identifier les problèmes et les obstacles qui doivent être résolus, à promouvoir les initiatives telles que les ententes multilatérales et bilatérales et à résoudre ces problèmes. Le Conseil remettrait des rapports publics annuels aux gouvernements et au Conseil de la fédération.
- 9.5** Analyser les pouvoirs constitutionnels du Parlement fédéral en matière de libéralisation du commerce intérieur. Nous avons énergiquement soutenu qu'Ottawa devrait respecter le partage des compétences établi dans la Constitution canadienne et devait cesser d'intervenir dans les champs de compétence provinciale.

En matière de commerce intérieur par contre, Ottawa a refusé d'avoir recours activement à ses pouvoirs constitutionnels, qui sont certes nébuleux, pour abolir les obstacles au commerce interprovincial. Malheureusement, l'utilisation de ces pouvoirs soulève une question plus difficile qu'il n'y semble. Peu de barrières au commerce sont élevées explicitement pour faire obstacle au commerce, même si c'était le but poursuivi. Elles prennent plutôt l'apparence d'une mesure de protection des consommateurs ou d'un autre pouvoir provincial quelconque. Le fait de supprimer ces obstacles risque d'être perçu comme de l'ingérence dans les champs de compétence provinciale. Nous recommandons que le gouvernement fédéral soumette un renvoi à la Cour suprême lui demandant de préciser, d'une part, l'étendue du pouvoir du Parlement fédéral en matière de commerce (c'est-à-dire, son pouvoir en vertu de la présente Constitution de supprimer les obstacles au commerce interprovincial) et, d'autre part, quels types d'amendement seraient requis, si nécessaire, pour accorder ce pouvoir au Parlement fédéral.

- 9.6 Négocier l'adoption, partout au Canada, de l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'oeuvre (TILMA). Bien que le TILMA ne soit pas un accord parfait, il constitue un pas dans la bonne direction. Lors des négociations futures de telles ententes, aucune mesure susceptible de faire obstacle au commerce intérieur ne devrait être exclue; toute mesure qui constitue un obstacle devrait être modifiée ou éliminée à moins que l'on puisse démontrer qu'elle soit indispensable à une politique publique essentielle, et qu'elle satisfasse cet objectif de manière à nuire le moins possible au commerce; et les sanctions relatives au maintien d'obstacles interdits, établies par le tribunal mis sur pied en vertu de l'entente, ne doivent pas être limitées et doivent demeurer en vigueur jusqu'à ce que les obstacles soient abolis.

L'ENVIRONNEMENT : LA NATURE ET LE MARCHÉ DOIVENT ÊTRE COMPATIBLES

Les chapitres précédents recommandent de stimuler la croissance économique canadienne en renforçant la liberté économique et le fonctionnement des marchés libres. Cependant, « stimuler une plus grande croissance économique » doit signifier davantage que simplement augmenter la production canadienne de biens et services par habitant. Si la qualité de l'environnement est une dimension fondamentale de la qualité de vie, ce que nous croyons, alors les résultats économiques doivent être obtenus d'une manière compatible avec la préservation de l'environnement et non au détriment de la nature ou des générations futures.

La majorité de l'activité économique qui maintient notre niveau de vie élevé provient non pas du gouvernement, mais du secteur privé où les consommateurs, les commerces et l'industrie sont les principaux acteurs. Pour chaque bien et service que nous produisons, nous produisons également une certaine quantité de déchets, de pollution et de pressions environnementales. Ainsi, il n'y a pas de véritable solution au défi de la protection de l'environnement qui ne fasse pas appel à une pleine participation des commerces et de l'industrie.

La réaction instinctive des politiciens de toutes les allégeances face à un problème qui semble être créé par les entreprises est de proposer une nouvelle forme de réglementation. Cela a constitué la réponse traditionnelle au problème de la détérioration de l'environnement dans des protocoles internationaux comme celui de Kyoto et dans une myriade de règlements nationaux, provinciaux et municipaux. Ceux-ci sont par nature lents à évoluer en réponse à la dynamique des marchés qui provoquent des menaces environnementales, ont des coûts de transaction élevés et sont fréquemment orientés vers un processus de microgestion plutôt que vers des résultats positifs. Bien que la réglementation garde un rôle dans l'éventail des solutions aux défis environnementaux, l'intégration des principes de marché dans la gestion publique de l'environnement pourrait aider à atteindre des objectifs importants de manière bien plus efficace, tout en réduisant de façon permanente les coûts de protection de la nature.

Dans sa forme la plus pure, un « marché » est simplement un mécanisme pour que l'offre réponde à la demande, en ayant recours à des incitations financières et aux signaux envoyés par les prix. S'il existe une demande de pétrole, de farine ou de soins de santé, la combinaison adéquate des signaux de prix et des incitations financières va stimuler une offre pour répondre à cette demande. Il s'ensuit que s'il existe une demande d'eau, d'air, ou d'énergie plus propres, ou de territoires, de faune et de forêts durables, la découverte et l'application des signaux appropriés de prix et de profit peuvent tout aussi facilement répondre à cette demande.

Les commerces et l'industrie répondent de minute en minute aux signaux des prix et aux incitations financières que génère l'activité économique. La priorité la plus urgente pour une protection efficace de l'environnement doit donc être de concevoir des signaux et des incitations adéquats pour faire disparaître le fossé entre la demande de protection environnementale et les entreprises en mesure d'offrir cette protection. Des efforts innovateurs en ce sens, de même que la théorie économique, indiquent que les trois principes de base d'une politique réussie sont la responsabilité personnelle par l'entreprise des droits de propriété et de la liberté de choix, les marchés sous toutes leurs formes et la prise en compte totale des coûts dans la détermination des prix des ressources ayant des conséquences sur l'environnement.

Les droits de propriété sont déjà répandus et profondément implantés dans la tradition juridique de la common law. Ils pourraient être bien plus énergiquement affirmés qu'actuellement (et plus respectés par les tribunaux et les législatures) afin de motiver et de conférer l'autonomie aux propriétaires fonciers de mieux protéger l'environnement sur leur propriété contre la pollution extérieure. Aussi désirable qu'il peut sembler de consacrer la propriété privée dans la Charte canadienne des droits et libertés, ce n'est pour bientôt. En attendant, une affirmation plus vigoureuse des droits de propriété peut faire progresser significativement les soins que nous portons à l'environnement.

Les marchés sont des forums où la demande rencontre l'offre – ils existent sous de nombreuses formes. En ce qui a trait à l'environnement, des décideurs et des entrepreneurs créatifs dans le secteur environnemental au Canada et à l'étranger ont innové grâce à des marchés dans les ressources environnementales elles-mêmes (les marécages), dans les services environnementaux (la rétention d'eau des sols), dans l'échange de crédits d'émission (pour les polluants atmosphériques) et dans la gestion des écosystèmes (marchés de biodiversité). Ce ne sont que des exemples d'occasions qui existent pour mettre en place une offre de marché autocorrectrice, autofinancée et aux fournisseurs en concurrence pour répondre à la demande d'un environnement de qualité durable.

Pour que les signaux de prix et les incitations financières produisent les résultats voulus, toutefois, il ne doit pas y avoir ni de malhonnêteté dans la détermination des prix ni de resquilleurs. C'est impossible dans le secteur de la protection de l'environnement à moins que les coûts des conséquences environnementales de production d'un bien ou d'un service, de même que ceux de mitiger ou d'éliminer ces conséquences, soient mesurés et pleinement internalisés dans le prix du bien ou du service en question. De même, le principe de l'utilisateur-payeur dans le recours aux services environnementaux devrait s'appliquer autant que possible, d'après ce que permet l'équité sociale.

Des exemples de l'efficacité de ces principes dans le règlement de problèmes environnementaux urgents se multiplient au Canada et à l'étranger. Les occasions d'étendre la logique du marché à d'autres défis environnementaux sont variées. À l'échelle institutionnelle, ils suggèrent que nous devrions avoir davantage recours au talent et à l'engagement des organisations non gouvernementales pour la gestion de l'environnement, peut-être par l'entremise d'un marché de contrats de gestion des terres publiques. À l'échelle individuelle, ils suggèrent que nous devrions facturer les ménages d'après le volume de déchets qu'ils produisent plutôt que par un montant forfaitaire qui n'encourage aucunement à réduire les déchets.

Nous illustrons la portée de cette approche en mettant l'accent sur une question environnementale particulièrement essentielle. Délicate sur le plan politique, essentielle pour

que tous les autres processus environnementaux fonctionnent, vitale à la vie humaine et à l'industrie, l'eau est une composante cruciale des défis en matière d'environnement. Dans le reste de cette monographie, nous examinons donc plus en détail l'application et la mise en oeuvre des principes de marché à la protection de l'eau au Canada.

L'EAU

« Certains diraient que l'eau ne peut être confiée aux marchés parce qu'elle est nécessaire à la vie. Au contraire, c'est justement parce qu'elle est nécessaire à la vie et si précieuse qu'elle doit respecter la discipline des marchés qui encouragent la conservation et l'innovation ».

—Terry Anderson (Anderson, 1998)

Bien que des solutions de rechange existent ou pourraient être développées pour des ressources comme le pétrole, il n'y a pas de substitut pour l'eau. Partout dans le monde, des pays vivent des crises liées à l'eau. Trente-six États américains prévoient des pénuries d'eau d'ici 2015 (Glennon, 2006). Le Canada, malgré le fait qu'il possède fièrement près d'un cinquième de l'eau douce de surface au monde, n'est pas immunisé contre ce danger, quoi que les Canadiens en pensent. Seulement une fraction de l'eau du Canada se renouvelle annuellement (1 % du volume des Grands Lacs, par exemple). La majorité de notre eau s'écoule dans l'Océan Arctique ou dans la baie d'Hudson alors que 90 % des Canadiens vivent à moins de 300 km de la frontière américaine. La demande pour l'eau est la plus forte à des périodes différentes que celles des précipitations. En conséquence, plusieurs régions sont à risque de subir des déséquilibres graves entre l'approvisionnement d'eau disponible et les attentes des consommateurs et de l'industrie.

Au Canada, le risque est le grave en Alberta. Une population en croissance rapide, près de la moitié de l'agriculture irriguée et un développement fulgurant des sables bitumineux (dont l'exploitation nécessite beaucoup d'eau) vont de pair avec un déclin du courant dans les principales rivières de la province. Pour certaines d'entre elles, le niveau d'eau pendant l'été a diminué jusqu'à 30 % pendant le dernier siècle (Schindler et Donahue, 2006). On prévoit aussi que la région de l'Okanagan en Colombie-Britannique fera face à des pénuries d'eau saisonnières pendant la prochaine décennie (Cohen et Neale, 2006); l'île de Vancouver, les îles Gulf et d'autres régions sont aussi vulnérables. Le sud de l'Ontario est peut-être entouré des Grands Lacs, mais sa concentration importante de population, d'industries et d'activités agricoles présente un défi grandissant tant pour maintenir la qualité de l'eau que pour allouer un approvisionnement limité. Les régions côtières des Maritimes font face à un risque différent : le niveau de la mer a augmenté jusqu'à un mètre à certains endroits au cours du siècle dernier et menace les sources d'eau douce de contamination saline.

QU'Y A-T-IL DE « MAL » DANS UN « BIEN PUBLIC » ?

Les gouvernements au Canada ont traditionnellement conçu les politiques de l'eau en fonction d'une conception de cette ressource comme « bien public », se fiant à la gestion directe des fonctionnaires, à une mosaïque de règlements et à une allocation fondée sur des jugements politiques. En conséquence, la majorité de l'eau canadienne est traitée, d'un point de vue juridique et économique, comme un « bien public » à accès illimité. Ce traitement est

plutôt différent que le cas d'autres ressources naturelles, comme les minéraux ou le pétrole, pour lesquelles l'État demeure propriétaire des ressources, mais confie au secteur privé (discipliné par la concurrence du marché qui récompense les plus efficaces et productifs) leur exploitation dans un lieu particulier en échange de redevances payées au Trésor public. Par opposition, la plupart des gouvernements au Canada protègent jalousement (et subventionnent souvent lourdement) un monopole d'État sur l'approvisionnement d'eau. Dans ce système, (a) l'approvisionnement est souvent insuffisant pour répondre à la demande, (b) on a recours à des décisions par décret pour allouer la ressource parmi des utilisateurs en concurrence, (c) des retraits d'eau importants sinon illimités sont permis sans aucune redevance et (d) à l'exception de l'Alberta, les marchés ne sont pas utilisés pour diriger l'eau vers son usage le plus productif.

À mesure que les pénuries régionales et saisonnières deviendront plus courantes, ces politiques auront des conséquences de plus en plus négatives. Un accès illimité à l'approvisionnement d'eau mènera à une « tragédie des biens communaux » pour l'eau canadienne. Lorsque des pénuries auront lieu, le cadre réglementaire actuel offrira peu d'options aux gouvernements sauf d'avoir recours à des coupures généralisées supposément « équitables », à des coupures sectorielles déterminées politiquement ou à une combinaison des deux. Aucune de ces solutions n'est efficace d'un point de vue économique, au sens de réduire l'utilisation générale d'eau au coût le plus bas possible pour la prospérité et le bien-être des Canadiens. La prise de décisions centralisée par le gouvernement est en plus laborieuse, peu évolutive et lente.

UN CHANGEMENT DE CAP

Il existe une meilleure solution. Les principes de marché que sont la transparence des coûts (aucune subvention), le choix (la liberté de décider où la ressource peut être utilisée de la manière la plus productive) et la responsabilité individuelle sont utiles afin de maximiser la valeur de l'eau canadienne tout en protégeant cette ressource à l'avenir. Dans le contexte canadien, une pleine restitution du partage des responsabilités constitutionnelles permettrait aux provinces d'appliquer ces principes de marché aux politiques de l'eau. Parallèlement, le principe de la subsidiarité appuie fermement l'affirmation de la plupart des experts en gestion de l'eau voulant que les décisions d'allocation doivent être prises à la base par des conseils de partage des eaux ou des districts d'irrigation ou que cette ressource doit être échangée librement entre des acheteurs et des vendeurs.

Les expériences étrangères et locales confirment les avantages d'un plus grand recours aux principes du marché dans la gestion de l'eau. La décision de l'Australie de permettre aux fermiers du bassin Murray-Darling d'acheter et de vendre de l'eau d'irrigation au début des années 1980 a augmenté le revenu net des fermes d'un montant pouvant aller jusqu'à 17 millions \$US lors de saisons de sécheresse subséquentes (Anderson, 1997; Sturgess et Wright, 1993). De même, depuis que le Chili a mis en place des marchés pour l'eau en vrac, « une hausse spectaculaire de la production agricole et de l'emploi a été observée sans avoir besoin de nouvelles infrastructures hydrauliques » (Anderson, 1998; Schleyer, 1994). Après que l'Alberta ait permis l'échange de droits d'usage de l'eau de la rivière Saskatchewan Sud (sous réserve de l'approbation de la province) au début du présent siècle, les études ont conclu que « l'eau a été utilisée pour des productions de plus grande valeur, a augmenté la productivité et a amélioré l'efficacité des équipements d'irrigation », améliorant

la conservation de la ressource (Nicol, 2005). Dans l'est de l'Ontario, un programme pilote mis en place par le gouvernement conservateur en 2000 a créé un nouveau marché de crédits de réduction de la pollution de l'eau. Depuis, le phosphore déversé dans la rivière South Nation a été réduit pour seulement un sixième du coût d'un régime réglementaire (O'Grady, 2002).

Des stratégies de marché semblables pourraient être employées pour allouer, conserver et protéger l'eau canadienne de façon bien plus efficace que la prise de décisions centralisée par le gouvernement, et à un coût beaucoup plus faible. Le potentiel des marchés pour allouer l'eau disponible aux usages les plus productifs en temps réel, tout en protégeant les valeurs environnementales et sociales, devrait être étudié dans d'autres contextes. Le système australien de « seuil maximal et d'échange », qui fixe un seuil maximal pour les retraits d'un cours d'eau particulier et qui permet l'échange à l'intérieur de cette limite, est un des modèles possibles. Un autre est d'établir une structure à parts égales et à volume variable semblable aux « quotas individuels transférables » pour la pêche, qui a obtenu du succès dans le système Colorado-Big Thompson aux États-Unis. Dans le sud de l'Ontario, densément industrialisé, il existe un potentiel inexploité de réduire la demande d'eau en permettant la revente d'eau usée parmi les usagers industriels, commerciaux et institutionnels d'après le modèle du « capitalisme nature » conçu par Paul Hawken, Amory Lovins et Hunter Lovins (2000). Bien que la théorie économique suggère fortement que des exportations judicieuses d'eau non embouteillée puissent aussi offrir des avantages importants au Canada, un tel commerce international d'eau demeure politiquement inacceptable pour la majorité des Canadiens, et pour cette raison nous n'approfondissons pas le sujet ici.

LE PRIX DOIT ÊTRE JUSTE

Par opposition, une grande variété de groupes d'intérêts risquent d'appuyer (ou du moins d'éviter de s'y opposer) la prise en compte totale des coûts dans la détermination du prix de l'eau. Ces coûts ne comprennent pas seulement celui du transport, mais également celui d'assurer un approvisionnement perpétuel de la ressource elle-même. Actuellement, les subventions du gouvernement et l'absence de toute contrainte de prix substantielle encouragent les Canadiens et l'industrie à voir l'eau comme pratiquement gratuite. Le résultat est un gaspillage inutile et des contre-incitations à l'innovation et à l'efficacité qui pourraient minimiser les pénuries à venir.

Pour envoyer un signal clair quant à la véritable valeur de l'eau à chaque Canadien, des douzaines de fois par jours (chaque fois qu'un de nous ouvre un robinet ou qu'une entreprise enfonce un tuyau dans une rivière, une nappe phréatique ou un réservoir), il n'y a aucun meilleur moyen qu'un système de prix fondé sur la prise en compte totale des coûts. Une prise en compte exhaustive des coûts de l'eau devrait être mise en oeuvre pour tous les utilisateurs, y compris l'agriculture et les industries consommatrices d'eau ainsi que les secteurs commercial, institutionnel et résidentiel (avec des mesures pour garantir qu'aucun Canadien ne se voit refuser un approvisionnement suffisant d'eau propre pour ses besoins personnels). La Canada West Foundation, l'Initiative boréale canadienne et d'autres organismes développent de nouvelles techniques pour quantifier le coût de maintenir des utilisations du sol qui protègent l'approvisionnement d'eau. Ces efforts devraient être encouragés, le but étant de développer une norme rigoureuse et

transparente semblable aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour déterminer le « plein coût » de l'eau. En France, hausser le prix de l'eau plus près de son coût réel a diminué le gaspillage d'une proportion pouvant atteindre 55 % (Anderson, 1998). Les Canadiens peuvent s'attendre à des économies comparables.

CONCLUSION

L'eau est un sujet très sensible. Au Canada, les intervenants antimarché ont désinformé la population et ont suscité des opinions négatives contre les options politiques fondées sur le marché. Ces solutions de rechange constituent néanmoins une voie prometteuse vers l'intégration de toutes les conséquences environnementales de nos choix d'investissement et de consommation, une condition essentielle pour stopper la détérioration écologique sous toutes ses formes. Des droits de propriété bien définis et les principes du marché offrent la meilleure solution face aux pénuries d'eau à prévoir – non seulement d'un point de vue économique, mais d'un point de vue de sécurité environnementale.

RECOMMANDATIONS

- ✦ Adopter des politiques pour rendre obligatoires des compteurs d'eau universels et des prix progressifs d'après le volume consommé. Ces prix devraient être établis d'après le plein coût du transport (équipement, fonctionnement et entretien) à partir de la source et d'après des estimations scientifiques du coût d'assurer un approvisionnement en eau suffisant à l'avenir. L'eau prélevée directement de sources naturelles devrait aussi être tarifée à un prix suffisant pour garantir un approvisionnement durable. Cette recommandation s'applique aux provinces, qui d'après la Constitution sont responsables de l'eau et des autres ressources naturelles.
- ✦ Éliminer progressivement toutes les subventions pour l'approvisionnement d'eau à des fins agricoles ou industrielles d'après le système actuel et à la longue, facturer le plein coût de l'eau.
- ✦ Donner aux gouvernements locaux l'autorité de créer des marchés de l'eau « secondaires », là où la densité de l'activité industrielle le justifie, en parallèle avec des fonds adéquats pour offrir les infrastructures d'approvisionnement requises par un tel marché.

UNE DÉMOCRATIE RÉÉQUILIBRÉE À L'ÉCOUTE DES CITOYENS

Notre vision du Canada est celle d'un pays qui est la démocratie la plus à l'écoute et qui rend des comptes aux citoyens les plus actifs, informés et satisfaits au monde.

C'est loin d'être le cas aujourd'hui. Au cours des récentes élections fédérales, moins de deux électeurs admissibles sur trois se sont prévalus de leur droit de vote et les gouvernements ont pris le pouvoir avec l'appui de moins d'un Canadien sur quatre. Une proportion inquiétante des citoyens pensent que la politique en général est devenue un repaire de charlatans et de gredins. La cessation de leur participation démocratique risque de transformer un jugement trop pessimiste en une prophétie qui s'exauce d'elle-même.

Nous croyons que le rétablissement de la vitalité de notre démocratie est une nécessité, non seulement par principe, mais par pragmatisme dans l'intérêt de tous les Canadiens. Les démocraties dynamiques et fonctionnelles, qui sont à l'écoute des intérêts et des priorités des électeurs, rendent sans conteste de plus grands services à leurs citoyens que les régimes qui s'isolent de toute responsabilité envers la population.

Les clés du dynamisme démocratique nous semblent évidentes. La primauté du citoyen ne doit pas seulement être reconnue dans les discours, mais reflétée dans des mécanismes concrets pour garantir que le gouvernement soit redevable envers les Canadiens – et non le contraire. Les Canadiens doivent avoir à leur disposition des moyens efficaces de diriger leurs gouvernements, de manière plus nuancée et réfléchie qu'un simple passage aux urnes tous les quatre ans. Comme nous l'avons déjà préconisé, l'équilibre constitutionnel des responsabilités entre Ottawa et les provinces doit être rétabli, avec si possible une délégation du pouvoir décisionnel et des ressources vers l'ordre de gouvernement le plus près des citoyens qui seront touchés par ses actions.

En conséquence, les chapitres suivants commencent par examiner des mesures efficaces pour contrôler, anéantir et empêcher la désaffection de l'opinion publique, l'incompétence manifeste, la partisanerie et la corruption pure et

simple du secteur public lors des dernières années. Nous présentons un éventail de réformes démocratiques et d'innovations qui redonneraient de l'énergie à la culture démocratique canadienne, en favorisant la participation des citoyens ordinaires à la gouvernance publique et en renforçant l'« infrastructure » de l'élaboration des politiques. Pour terminer, nous traitons d'un dysfonctionnement fondamental dans la situation politique du Canada dont la disparition, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, provoquerait des avantages bien au-delà de la mise en place d'une démocratie fonctionnelle : le déséquilibre coûteux de ressources et de responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Un gouvernement transparent et responsable est un gouvernement plus à l'écoute des citoyens : il ne contient pas de zones ombragées dans lesquelles dissimuler des violations de la confiance populaire. Si nos recommandations sont mises en oeuvre, les représentants élus et les fonctionnaires auront de bien plus grandes incitations à vous en donner plus pour l'argent de vos impôts. Lorsque les services publics ne répondront pas à vos attentes, vous saurez clairement quel ordre de gouvernement ou quel organisme est responsable. Parallèlement, vous pourriez contribuer directement à bâtir l'« infrastructure » démocratique canadienne de l'avenir. À l'école, vos enfants apprendraient comment se servir des outils de la démocratie au jour le jour pour faire valoir leurs priorités. De nouvelles idées enrichiraient votre compréhension des choix auxquels nous faisons face en tant que société et que communautés. Une fédération mieux équilibrée conduirait à des soins de santé, une éducation et des services sociaux améliorés et à moindre coût, à mesure que les provinces se libèrent des chaînes fédérales et commencent à s'attarder aux priorités de leurs propres citoyens. Lorsque notre démocratie sera renforcée et que tous les gouvernements au Canada offriront un meilleur rendement, vous serez en mesure d'avoir confiance en l'avenir de la fédération.

La réalité ne s'éloigne probablement pas de cet idéal plus loin que pour les citoyens autochtones jusqu'à maintenant. De l'exclusion et du refus du droit de vote, au début de l'histoire canadienne, jusqu'au paternalisme autoritaire de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, les « services » que les Autochtones canadiens ont reçus du gouvernement sont un misérable bilan d'échecs, de gaspillage, d'aliénation et même de mauvais traitements. Dans le même ordre d'idées, l'énigme apparente que sont les disparités économiques régionales persistantes, malgré des milliards de dollars investis pour y remédier, a tracassé le gouvernement fédéral pendant des décennies. Ainsi, dans cette section, des monographies mettent l'accent sur les effets magistraux que les principes démocratiques orientés vers le citoyen et la liberté économique pourraient présenter afin de débloquent ces problèmes tenaces. Le Canada réalisera notre vision de la démocratie la mieux gouvernée au monde seulement lorsque chaque citoyen possédera une voix efficace – et se sentira invité à l'utiliser – pour faire valoir son avis dans la prise de décisions publiques qui le concernent directement ou qui représentent un consensus national.

RÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Notre vision du Canada en est une où tous les Canadiens profiteront des outils nécessaires pour exercer le droit le plus important qu'une démocratie puisse accorder à ses citoyens : celui d'évaluer leurs dirigeants, de corriger les lois qui restreignent la liberté, de faire échec au gaspillage des fonds publics, de sanctionner ceux qui abusent du pouvoir et de soutenir ceux qui l'utilisent de manière juste et raisonnable. Toutefois, pour que les Canadiens puissent exercer ces responsabilités fondamentales, le gouvernement doit d'abord favoriser la transparence et la responsabilité. Bien que ces objectifs puissent sembler abstraits, ils ne le sont pas. En fait, la transparence signifie que le gouvernement doit nous donner l'information dont nous, les citoyens, avons besoin pour porter un jugement approprié sur son rendement. L'obligation de rendre compte signifie que lorsque des erreurs surviennent, quelqu'un – un ministre, un fonctionnaire de haut rang ou l'ensemble d'une Administration – en assume la responsabilité. Les deux principes vont de pair. Sans transparence, les citoyens et leurs représentants au Parlement n'ont aucun moyen de savoir si les fonctionnaires ou les ministres respectent leur volonté. Sans moyen juridique de tenir les gouvernements responsables de leurs actes, l'accès transparent à l'information portant sur leurs activités est inutile. Afin que les Canadiens puissent exercer ce rôle essentiel qui consiste à évaluer le rendement de leur gouvernement, nos dirigeants doivent agir d'une manière à la fois transparente et responsable.

Ceux qui s'opposent aux mesures visant à accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes allèguent que le respect de ces principes empêcherait les gouvernements d'intervenir rapidement et de façon décisive. Un gouvernement doté d'un pouvoir non contrôlé peut sans aucun doute intervenir plus rapidement qu'un gouvernement soumis à des contrôles internes et externes. Mais dans une démocratie comme la nôtre, où le gouvernement n'exerce son pouvoir qu'avec le consentement du peuple, les exigences en matière d'efficacité ne doivent jamais l'emporter sur la responsabilité envers les Canadiens.

Il ne s'agit pas d'un principe purement éthique ou idéologique. L'obligation de rendre des comptes et la transparence sont étroitement liées au rendement du gouvernement. Cela n'est en fait que le gros bon sens : un gouvernement qui sait que ses citoyens le surveillent est plus susceptible d'adapter ses actions en fonction des intérêts de ceux-ci. Il y a également des données empiriques qui appuient cette corrélation. Selon une étude récente, le libre accès à l'information constitue le principal facteur de la croissance économique (Siegle, 2001). D'autres études montrent que les investisseurs internationaux optent systématiquement pour les pays dont les gouvernements font preuve d'un haut niveau de transparence (OCDE, 2003). Il n'est guère surprenant de constater que plus un gouvernement est ouvert, moins il risque de prendre des décisions arbitraires et imprévues, et moins il risque de sombrer dans la corruption. D'autres conclusions suggèrent que la transparence d'un gouvernement peut réduire la vulnérabilité du pays aux conflits externes (Ritter, 2000). Quand des pays qui négocient ensemble possèdent amplement d'information l'un sur l'autre, il y a moins de risque que les discussions achoppent et que les pays en viennent à une confrontation.

Cependant, c'est au fonctionnement d'une démocratie à l'écoute des citoyens que la transparence et la reddition des comptes contribuent le plus. Les citoyens qui jouissent d'un accès transparent à l'information sur leur gouvernement sont en mesure de tenir l'administration publique responsable de ses actes et de ses décisions. Ce n'est qu'alors que la promesse de la démocratie est remplie : un gouvernement au service du peuple et non pas un peuple au service des puissants.

NOUS DEVONS FREINER LA CORRUPTION

Nous pourrions supposer de façon complaisante que le Canada se compare honorablement aux autres démocraties à cet égard, mais cela serait faux. Transparency International, une organisation non gouvernementale de surveillance établie à Berlin qui lutte contre la corruption, classe les pays du monde en fonction de leur ouverture et de leur volonté de rendre des comptes. La compilation de son Indice de perception de la corruption (Transparency International, 2005), qui paraît tous les ans, est réalisée à partir de l'évaluation de l'étendue de la corruption faite par des experts, des citoyens, des visiteurs et des dirigeants d'entreprise résidents ou non résidents du pays. Selon ce classement, le Canada est passé du septième rang des pays les moins corrompus qu'il occupait il y a à peine cinq ans, en 2001, pour glisser lamentablement au quatorzième rang en 2005. Pendant que nous glissons ainsi vers le bas, d'autres pays, comme l'Australie, l'Autriche, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suisse, ont devancé le Canada.

Toutefois, les Canadiens n'ont pas à se tourner vers l'étranger pour constater que la transparence et l'obligation de rendre des comptes sont en déclin au sein de notre gouvernement. La Commission d'enquête Gomery (« Commission Gomery », 2005, 2006) a recensé une foule d'écarts administratifs en matière d'éthique et de responsabilité : attributions secrètes et partisans de contrats de commandites du gouvernement fédéral, dépenses démesurées, confusion et mauvaise conduite en ce qui a trait aux objectifs du Programme des commandites, mépris scandaleux des règles et des lignes directrices applicables, multiples conflits d'intérêts, preuves de responsabilité criminelle et refus stupéfiant de ceux qui ont pris des décisions sans fondement d'accepter la responsabilité de leurs actes.

Pourtant, même un compte rendu aussi sordide n'aurait pas dû nous surprendre. Le rapport de la vérificatrice générale du Canada laissait présager les conclusions du juge Gomery dès 2003. Dans son rapport, elle écrit : « De 1997 jusqu'au 31 août 2001, le gouvernement fédéral a mené le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la Loi sur la gestion des finances publiques, des règles et des règlements sur la passation des marchés publics, de la transparence et de l'optimisation des ressources. » (Bureau du vérificateur général, novembre 2003, p. 3.1). Cette négligence, malheureusement, n'était ni isolée ni hors du commun. La vérificatrice poursuit en disant : « La violation répétée des règles n'était pas le résultat d'erreurs isolées. Ces violations étaient habituelles et omniprésentes. C'était la façon dont le gouvernement gérait le Programme. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à une plus grande diligence dans l'utilisation des fonds publics » (p. 3.122).

Cette attente demeure insatisfaite. En 2005, la vérificatrice a identifié encore d'autres problèmes. Elle a découvert qu'ils étaient particulièrement nombreux dans les programmes auxquels participent plus d'un ministère ou plus d'un échelon de gouvernement, ou auxquels participent les secteurs privé et bénévole, les organisations non gouvernementales (ONG) ou les particuliers. Les initiatives « horizontales » sont complexes de nature. Il y a chevauchement des domaines de compétences. La responsabilité d'atteindre les objectifs devient floue (Bureau du vérificateur général, novembre 2005, p. 4). Même lorsque chacun des participants au programme est soumis aux directives appropriées en matière de vérification (ce qui n'est pas toujours le cas), elles risquent de ne pas englober l'ensemble des réalisations, ni la totalité des coûts. En cas de problème, il est difficile ou même impossible pour le Parlement, et encore moins pour le public, de trouver le responsable. Ces problèmes peuvent être évités. Il existe des mesures pour remédier au déséquilibre entre les gouvernements irresponsables, insensibles et qui interviennent partout, et les citoyens qu'ils sont censés servir. Les propositions qui suivent contribueraient grandement à rétablir la transparence et l'obligation de rendre

des comptes du gouvernement fédéral à un niveau qui permettrait d'inspirer la confiance et la fierté des Canadiens. L'actuel gouvernement a contribué substantiellement à la réalisation de cet objectif depuis que ce document a été publié pour la première fois. En réponse à la corruption mise à jour par la Commission Gomery, le gouvernement Harper a fait adopter la Loi fédérale sur l'imputabilité en décembre 2006. Cette loi a apporté des changements considérables et le progrès accompli par l'actuel gouvernement sera reconnu dans ce document.

AMÉLIORER LA FAÇON DONT LE GOUVERNEMENT REND DES COMPTES

Une information juste est essentielle à la prise de bonnes décisions et à la responsabilité. Malheureusement, la majeure partie de l'information communiquée au Parlement et aux Canadiens en général est difficilement utilisable. Cette situation est en partie héritée des systèmes d'information comptable par ministère, tels qu'ils ont été conçus au départ, qui ne fournissent que de l'information fragmentée et rarement cohérente. On peut difficilement dégager des tendances, comparer l'efficacité des ministères ou se faire une idée du rendement global du gouvernement à partir de l'information reçue. Ce qui manque, c'est un système intégré capable de réunir les dépenses et les réalisations de tous les ministères dans un seul rapport pratique.

Une province canadienne a obtenu une reconnaissance à travers le pays pour avoir réussi à résoudre ce problème. Au cours des dernières années, l'Ontario a mis en place un système de technologie de l'information de pointe qui remplace désormais les systèmes financiers disparates des ministères et organismes de toute la province. Ce système est le fruit d'un travail colossal. Ce projet à long terme, ambitieux et onéreux, a exigé cinq années de travail. Depuis sa mise en œuvre en octobre 2004, le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) a fourni aux gestionnaires de la fonction publique des données financières en temps opportun, complètes, comparables et provenant de tout l'éventail des opérations provinciales. Grâce à une meilleure information, les gestionnaires sont plus aptes à faire en sorte que leurs subordonnés demeurent assidus à la tâche et à maîtriser les coûts.

Malgré un coût probablement très élevé, une initiative semblable à l'échelle fédérale pourrait améliorer considérablement le rendement, la transparence et l'obligation de rendre compte du gouvernement. La communication de rapports cohérents et comparables sur toutes les activités du gouvernement permettrait en soi de mieux surveiller ses activités. Cela permettrait également d'améliorer la transparence, de simplifier l'évaluation et de favoriser une meilleure planification.

Dans le volume 3 de cette série, *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère*, nous recommandions que le gouvernement fédéral envisage de mettre au point un système intégré de gestion de l'information comptable à l'échelle de l'Administration fédérale. Depuis lors, la Loi fédérale sur l'imputabilité a établi le poste de directeur parlementaire du budget. Cela ne constitue pas un système complet d'information, mais c'est un pas dans la bonne direction, vers un système normalisé.

Le droit de savoir ce que fait le gouvernement en notre nom est essentiel à une démocratie à l'écoute de ses citoyens. Il est à la base de valeurs démocratiques profondément ancrées : la liberté de presse, les élections libres et la responsabilité ministérielle. En effet, ce droit est si important qu'il contraint à une présomption fondamentale : si un citoyen demande au gouvernement de lui communiquer des renseignements, c'est son droit de les obtenir, à moins qu'il y ait une bonne raison de ne pas le faire, par exemple, dans le but de protéger la vie privée d'un autre citoyen ou la sécurité du pays. Cependant, le citoyen qui demande d'avoir accès à l'information ne devrait pas être tenu de justifier sa demande et d'expliquer ses motifs. Bref, le gouvernement doit communiquer toute information demandée par le public ou présenter une explication des motifs pour lesquels l'information ne peut être communiquée.

C'est avec cet esprit favorable aux usagers que la Loi canadienne sur l'accès à l'information de 1983 a été conçue au départ. Cependant, au cours des vingt années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, le gouvernement fédéral n'a cessé de réduire sa portée au moyen d'exclusions et d'exemptions arbitraires. Ces dernières violent souvent directement la norme explicite de la loi qui prévoit que « les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif » (Loi sur l'accès à l'information (L.R.C. 1985), c. A-1, art. 2).

La loi confère le pouvoir de mener de tels examens indépendants. Nommé par le Parlement et relevant directement de celui-ci, le Commissaire à l'information a de plus le droit d'examiner les plaintes des citoyens qui avancent que leur droit d'accès à l'information leur est arbitrairement refusé. Le Commissaire à l'information, dans son rapport annuel de 2004-2005 (Reid, 2005, p. 9), souligne que nombre de fonctionnaires fédéraux se méfient de la loi et lui opposent une résistance. Au mépris des principes de la loi, ils continuent à contrôler l'information qui doit être communiquée, privant ainsi les Canadiens du droit d'accès à l'information la plus complète possible sur la conduite de leur gouvernement. Manifestement non satisfait de violer l'esprit de la loi en vigueur, le gouvernement précédent a mis sur pied un groupe de travail interne en 2001 pour réformer la loi (Canada, Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2002). Ses recommandations, si elles étaient mises en œuvre, augmenteraient

la capacité du gouvernement à tenir les renseignements secrets au lieu de la limiter, a prévenu le Commissaire (Reid, 2002, p. 11-14).

Cela est inquiétant et nous porte à conclure qu'on ne peut pas faire confiance au gouvernement pour protéger notre droit de savoir ce qu'il fait en notre nom et avec notre argent. En tant que citoyens, nous devons insister pour obtenir de meilleures réponses. Dans le Plan directeur pour la réforme (Reid, 2001), le Commissaire à l'information formule des recommandations précises sur la manière de mieux respecter l'esprit de la loi. Le gouvernement précédent, dans sa réponse Document cadre de réforme de la Loi sur l'accès à l'information (Ministère de la Justice, avril 2005), rejette presque toutes les recommandations. Plus récemment, toutefois, la Loi fédérale sur l'imputabilité a mis en place un devoir d'aider ceux qui souhaitent accéder à de l'information. Dans un précédent volume, nous affirmions que plusieurs des réformes proposées par l'ancien Commissaire à l'information méritaient d'être examinées. En particulier, nous estimions que la portée de la Loi sur l'accès à l'information devrait être étendue afin qu'elle couvre toutes les sociétés d'État, tous les bureaux du Parlement et tous les organismes qui dépensent l'argent des contribuables. Nous sommes heureux de constater que la Loi fédérale sur l'imputabilité a adopté ces mesures.

Le gouvernement délègue bon nombre de ses activités à des sociétés d'État et autres entités indépendantes. Pourtant, ces organismes dépensent l'argent des contribuables pour réaliser un objectif gouvernemental. Il s'ensuit que ces organismes devraient être responsables aux termes de la Loi. Pour mettre en lumière toutes les activités de l'État, toutes les entités qui répondent à l'un ou l'autre d'une vaste liste de critères devraient être sujettes à la loi. Ces critères pourraient comprendre les suivants : l'entité est-elle financée par l'argent des contribuables? Elle-même ou sa société mère sont-elles propriété du gouvernement? Assure-t-elle un service essentiel d'intérêt public dans un champ de compétence fédérale?

Même si des progrès ont eu lieu, nous croyons que ce n'est pas suffisant. Les fonctionnaires devraient devoir documenter leurs interventions et leurs décisions et protéger le droit d'accès du public à ces dossiers. Avant de pouvoir demander à des individus investis d'une certaine autorité de rendre des comptes, nous devons être en mesure de savoir clairement qui fait quoi. Pour cela, les citoyens doivent avoir accès à certains dossiers concernant les décisions et les interventions des fonctionnaires. Les carnets, le courrier et les systèmes de classement constituent la source principale de ce type de renseignements. En 2001, le groupe d'étude du gouvernement précédent a recommandé que ces sources soient exclues de l'accès public – qu'elles demeurent secrètes.

Nous sommes d'accord avec l'ancien Commissaire à l'information Reid sur le fait que cela menace gravement l'accès des citoyens à l'information à laquelle

ils ont droit et dont ils ont besoin. La Loi fédérale sur l'imputabilité, récemment adoptée, et le deuxième rapport du juge Gomery intitulé Rétablir l'imputabilité (Commission Gomery, 2006) confirment et préservent le droit du public à l'accès à ces documents. De plus, les fonctionnaires auraient l'obligation de documenter toutes leurs interventions et toutes leurs décisions. La promulgation de ces réformes a établi une norme plus rigoureuse, mais raisonnable, en matière de responsabilité chez les fonctionnaires.

La santé et la sécurité des Canadiens devraient être prioritaires par rapport au maintien des secrets du gouvernement. On devrait donc permettre la suspension de toutes les exemptions si l'intérêt général le requiert. Peu de gens iraient jusqu'à dire que le gouvernement ne devrait pas faire de la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens sa priorité. Cependant, les lois fédérales font passer le secret des opérations gouvernementales devant l'intérêt public. Il faut que cela change.

La protection de l'information pourrait l'emporter sur la santé et la sécurité si, par exemple, des renseignements concernant une menace imminente à la santé des Canadiens étaient dévoilés pendant une réunion privée du Cabinet; non seulement la loi actuelle n'oblige pas à divulguer les renseignements, mais la coutume l'interdit. Les délibérations du Cabinet, y compris les séances d'information, sont exclues de la loi et sont considérées comme confidentielles. Malgré l'insistance du public, ces renseignements ne seraient pas – et il est permis de croire qu'ils ne pourraient pas – être communiqués. Cette situation est intolérable : les Canadiens méritent d'être informés sans condition des menaces qui pèsent sur leur santé ou leur environnement.

Deux provinces, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont introduit une dérogation liée à l'intérêt public dans leurs lois sur l'accès à l'information. En Colombie-Britannique, la loi stipule que « malgré toute autre disposition de la présente loi, le responsable d'un organisme public est tenu de divulguer toute information concernant un danger grave pour l'environnement, la santé et la sécurité du public ou d'un groupe de personnes, et dont la divulgation est par ailleurs clairement d'intérêt public » (Freedom of Information and Privacy Act (R.S.B.C. 1996), c. 165, art. 25). L'adoption d'une dérogation semblable se fait attendre depuis trop longtemps en ce qui a trait à la loi fédérale d'accès à l'information.

L'exclusion des documents confidentiels du Cabinet ne devrait pas être absolue, mais devrait être transformée en une exemption sujette à examen par le Commissaire à l'information. De toute évidence, les membres du Cabinet doivent pouvoir parler librement et franchement entre eux pour arriver à dégager un consensus sur les politiques gouvernementales. Ils discutent et tentent de se convaincre les uns les autres. Ils cherchent des compromis. Un certain niveau de confidentialité est requis pour que ces échanges soient fructueux.

Toutefois, le gouvernement a choisi d'interpréter cette exigence avec un absolutisme déplacé et a exclu tous les documents confidentiels du Cabinet de l'application de la loi (Loi sur l'accès à l'information (L.R.C. 1985), c. A-1, art. 69). Cela contredit la présomption qui devrait s'appliquer, telle qu'énoncée dans la loi et rappelée ci-dessus, en faveur du droit d'accès du public à l'information.

Une autorité indépendante, possiblement le Commissaire à l'information, devrait décider si la divulgation de renseignements visés par une demande constituerait ou non une atteinte au caractère confidentiel des documents du Cabinet. On doit respecter la confidentialité des délibérations des membres du Cabinet. Mais pas au point d'inclure tous les documents qu'ils voient passer. Il vaudrait mieux déterminer au cas par cas si l'exclusion est motivée plutôt que d'accorder une exemption complète à ces documents.

Pendant la session parlementaire actuelle, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a discuté d'autres changements afin d'améliorer la Loi sur l'accès à l'information, quoique les discussions soient encore à une étape préliminaire.

DES ATTENTES CLAIRES : UNE LOI DU TYPE « SARBANES-OXLEY » POUR LE GOUVERNEMENT

On compare parfois les citoyens à des « actionnaires » du gouvernement. Leurs homologues du secteur privé ont subi une série de scandales de gouvernance à la suite du comportement de sociétés comme Enron, WorldCom, HealthSouth et Tyco. Par conséquent, les actionnaires des sociétés cotées en bourse exigent des normes accrues en matière de divulgation de l'information, de transparence et de responsabilité par la direction. Aux États-Unis, le Congrès a répondu aux revendications du public par la loi Sarbanes-Oxley de 2002, qui oblige les sociétés américaines cotées en bourse à respecter des normes claires et très détaillées quant à leurs pratiques comptables, de communication de l'information et de divulgation. Certaines dispositions clés de la loi Sarbanes-Oxley insistent sur l'indépendance complète des vérificateurs et sur des examens externes des contrôles financiers internes. Les dirigeants d'entreprises qui déclarent sciemment et volontairement des informations financières erronées s'exposent à des amendes plus lourdes et des peines d'emprisonnement plus sévères.

Les Canadiens ont été à même de constater les résultats de la négligence en matière de contrôle financier, du manque de responsabilité et de la divulgation parcimonieuse de l'information. En 1997 et 1998, au moment où le gouvernement du Canada passait d'un déficit à un excédent budgétaire, le vérificateur général du Canada a refusé de donner ce qu'on appelle une opinion « sans réserve » des états financiers du gouvernement. Il a plutôt donné une opinion

avec réserve, soulignant qu'il y avait un écart de 800 millions de dollars en 1997 et de 3 milliards de dollars en 1998 avec le résultat net déclaré par le gouvernement. (Bureau du vérificateur général, avril 1998). Peu de Canadiens ont pris connaissance de ces graves inexactitudes. Les fonctionnaires et les politiciens responsables des fausses déclarations n'ont subi aucune sanction.

Depuis, des éléments de preuve ont mis en évidence des lacunes en matière de gestion : ce qu'il est convenu d'appeler le gâchis d'un milliard de dollars au ministère du Développement des ressources humaines (Manning, 2002, p. 219-222), la création du registre des armes à feu, autre fiasco d'un milliard de dollars (Toronto Star, 2004, p. A6) et, pour couronner le tout, le scandale des commandites. Il est particulièrement révélateur que l'on ait réussi à cacher au public pendant des années les manœuvres nauséabondes et possiblement criminelles qui avaient cours pendant le scandale des commandites, et ce, selon les témoignages livrés pendant la commission d'enquête Gomery, malgré le fait que des centaines de personnes, bon nombre d'entre elles des fonctionnaires, aient été au courant (Mullins, 2005). Il est grand temps que les Canadiens obligent le gouvernement à respecter des normes ayant force de loi tout aussi élevées que celles imposées aux sociétés cotées en bourse en matière de divulgation de l'information, de transparence et de responsabilité.

Depuis la publication du volume d'origine, la Loi fédérale sur l'imputabilité a mis en oeuvre trois mesures qui répondent à ces préoccupations. La loi a fait de la fraude impliquant des fonds publics une nouvelle infraction, a renforcé le rôle des comités de surveillance interne des ministères et a clarifié les responsabilités de gestion des hauts fonctionnaires.

La responsabilité financière en Nouvelle-Zélande

Nous pourrions tirer des leçons de l'exemple de la Nouvelle-Zélande. Au début des années 1990, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a accumulé une dette énorme et irresponsable (près de 50 % du PIB) et fait preuve de créativité comptable pour dissimuler au public la réalité et la gravité de la situation. En 1994, les citoyens de la Nouvelle-Zélande, par l'entremise de leurs représentants, ont tracé la ligne à ne pas franchir. Afin d'encourager le gouvernement à gérer ses finances de manière plus responsable et transparente, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a adopté le Fiscal Responsibility Act en 1994. Cette loi établit des principes de gestion financière et de communication responsable de l'information et elle oblige le gouvernement à fonctionner conformément à ces principes.

Le Fiscal Responsibility Act demandait plusieurs choses du gouvernement, mais rien de radical. Elle demandait de réduire la dette publique vertigineuse à des niveaux prudents et de maintenir une valeur nette suffisante pour pallier les perturbations économiques et les changements démographiques futurs. Elle demandait au gouvernement de gérer les risques financiers avec prudence

et d'adopter des politiques susceptibles de garantir un taux d'imposition prévisible et stable. Au-delà de l'adoption de ces principes, on a demandé au gouvernement de publier des rapports réguliers et détaillés de ses perspectives financières à court et moyen terme afin de démontrer qu'il respectait les principes. Les rapports doivent être conformes aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) (Fiscal Responsibility Act (1994) [NZ], art. 4).

Tout comme la loi Sarbanes-Oxley, le Fiscal Responsibility Act exige que les personnes en position d'autorité soient tenues responsables de leurs actes. En Nouvelle-Zélande, ce sont les « sous-secrétaires d'État », l'équivalent des sous-ministres au Canada, qui gèrent les différents ministères. Le sous-secrétaire d'État est responsable de la gestion financière et du rendement de son ministère; de la mise en place de contrôles comptables internes et de la production d'une information fiable; il doit veiller à ce que le ministère se conforme aux exigences de communication de l'information comptable prévues par la loi. Plus encore, il existe une séparation entre l'élaboration et la mise en application des politiques. En tenant le ministre et le sous-ministre indépendamment responsables de leurs tâches, on renforce l'obligation de rendre des comptes. Nous croyons que le Canada devrait adopter un système de responsabilité semblable à celui de la Nouvelle-Zélande.

Aux États-Unis, les dirigeants de sociétés cotées en bourse connaissent les normes de divulgations auxquelles ils doivent satisfaire et les sanctions auxquelles ils s'exposent s'ils ne les respectent pas. En Nouvelle-Zélande, la personne mandatée pour assumer la responsabilité des actions dans chacun des ministères est clairement connue. Les Canadiens ne devraient exiger rien de moins de leurs représentants élus. Dans notre volume précédent, nous demandions au gouvernement d'élaborer une loi qui établit des principes acceptables en matière de gestion financière et de communication de l'information, et d'obliger le gouvernement à agir conformément à ceux-ci. Les Canadiens doivent faire en sorte que le gouvernement respecte des normes de divulgation, de transparence et de responsabilité tout aussi élevées que celles des sociétés privées cotées en bourse. Pour ce faire, le gouvernement doit produire régulièrement des rapports détaillés sur les résultats financiers et sur le rendement conformément à des plans comptables normalisés et faciles à comprendre. La saine gestion n'est pas une affaire de politique. Les objectifs politiques sont susceptibles de changer; la rectitude financière ne doit jamais s'écarter des normes les plus élevées. Nous sommes encore une fois heureux de constater que le gouvernement a agi en conséquence avec la Loi fédérale sur l'imputabilité.

En énonçant clairement les principes de gestion et les normes de communication de l'information que les fonctionnaires doivent respecter, les citoyens et le Parlement se doteront de puissants outils d'évaluation du rendement du gouvernement. Une loi identifiant clairement les titulaires mandatés d'une

charge publique qui ont la responsabilité de satisfaire à ces exigences fera de l'obligation de rendre des comptes une réalité. Il faut énoncer clairement des conséquences semblables à celles auxquelles s'exposent les cadres d'entreprise en vertu de la loi Sabanes-Oxley pour les fonctionnaires qui ne respectent pas leur obligation de rendre compte.

Dans son premier rapport, *Qui est responsable?*, le juge Gomery fait la critique d'un système qui se garde de punir les fautifs. Durant la période pendant laquelle se déroulait le scandale des commandites fédérales, on n'exigeait pas la démission des employés qui omettaient d'attester que le paiement de travaux était prélevé sur le Trésor public, une attestation pourtant exigée par la Loi sur la gestion des finances publiques. On se contentait de les réaffecter. Ce ne sont pas ce que l'on pourrait appeler des « conséquences » assez graves appropriées. (Commission Gomery, 2005). Dans son deuxième rapport, *Rétablir l'imputabilité*, le juge Gomery propose un moyen de combler cette lacune. Il insiste pour que l'on traite un tel manquement comme on le ferait dans le secteur privé : comme un motif de renvoi (Commission Gomery, 2006).

La Loi canadienne sur la gestion des finances publiques énonce des conséquences claires dans le cas des titulaires de charge publique qui violent les normes lorsqu'il s'agit de la collecte ou de la gestion des fonds publics. Elle interdit aux fonctionnaires de recevoir une autre rémunération que celle que prévoit la loi pour l'accomplissement de leurs fonctions; de participer à une entente délictueuse ou collusoire pour frauder Sa Majesté; de permettre intentionnellement à autrui de violer la loi; de porter ou de signer une fausse inscription; ayant connaissance d'une violation de la présente loi, ne pas la signaler par écrit à un supérieur; exige, accepte ou tente de percevoir, directement ou indirectement, à titre de rémunération, de don ou autre, de l'argent ou un objet de valeur en vue d'aboutir à un compromis, une transaction ou un règlement dans une accusation ou une plainte pour violation, effective ou prétendue, de la loi (Loi sur la gestion des finances publiques (L.R.C. 1985), c. F-11, art. 8o).

Les infractions à la loi entraînent des peines allant d'un avertissement au renvoi en passant par la suspension ou la rétrogradation, et, en de très rares occasions, des poursuites au criminel. Les fonctionnaires reconnus coupables des infractions susmentionnées s'exposent à une amende de tout au plus cinq mille dollars et à une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans.

En guise de comparaison, en vertu de la loi Sarbanes-Oxley, les dirigeants des personnes morales qui fraudent sciemment ou volontairement les actionnaires d'une société cotée en bourse s'exposent à des amendes de cinq millions de dollars, à des peines d'emprisonnement de vingt ans, ou aux deux (Sarbanes-Oxley Act (2002) [US], art. 1106). Les Canadiens doivent obliger ceux qui gèrent nos impôts à respecter les mêmes normes en matière de responsabilité que celles qui sont observées par les cadres d'entreprises. Les peines

pour les fonctionnaires qui gèrent mal les fonds publics doivent refléter celles auxquelles s'exposent les cadres d'entreprises qui commettent des infractions semblables. Ici aussi, des progrès notables ont été observés grâce à la Loi fédérale sur l'imputabilité, qui a créé un poste de directeur des poursuites pénales et de nouvelles infractions pour la fraude impliquant des fonds publics.

Un autre domaine qui a besoin d'amélioration est la protection des dénonciateurs. Celle-ci favorise la responsabilisation de deux manières. Elle permet aux employés d'intervenir s'ils découvrent des preuves de fraude. Elle incite également les gestionnaires à gérer convenablement. Le 25 novembre 2005, la première loi fédérale visant à protéger les dénonciateurs a reçu la sanction royale. La Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (projet de loi C-11) a été présentée dans le but de prévoir un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public. En protégeant des représailles ceux qui révèlent des actes répréhensibles, le projet de loi se compare favorablement aux mesures de protection de la loi Sarbanes-Oxley mise en place pour les dénonciateurs dans le secteur privé. Toutefois, même si elle constitue un pas dans la bonne direction, nous sommes d'accord avec le juge Gomery sur le fait que des améliorations s'imposent (Commission Gomery, 2006, p. 186). Alan Cutler, une des personnes à avoir dénoncé le scandale des commandites, a déclaré que le projet de loi C-11 était « fondamentalement vicié » parce qu'un dénonciateur devait faire la preuve que les mesures disciplinaires qu'il a subies ont été prises en guise de représailles (Harris, 2005, p. 31). Le fardeau de la preuve, soutient Cutler, sert à dissuader les dénonciateurs éventuels. Nous sommes d'accord. Le fardeau de la preuve doit incomber à l'employeur; celui-ci doit démontrer que les mesures prises contre un dénonciateur ne constituent pas des représailles.

La loi modifiait la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels afin d'exclure tout renseignement recueilli à la suite des révélations d'un dénonciateur. Enfin, le projet de loi C-11 privait tant le dénonciateur que les accusés du droit de lire et de corriger même des renseignements personnels recueillis en vertu de ces dispositions. Le gouvernement justifie ces contraintes en citant l'obligation de protéger l'identité des dénonciateurs. Nous appuyons plutôt la position du Commissaire à l'information : de telles contraintes ne sont pas nécessaires. La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels protègent déjà l'identité des personnes pendant une enquête et elles permettent de retenir des renseignements si leur dévoilement entravait le travail des enquêteurs ou celui des policiers. Les deux lois interdisent que l'on révèle l'identité des dénonciateurs ou des accusés aux médias ou au public. Il faut éliminer toute nouvelle contrainte au droit d'accès à l'information parce qu'elle est injustifiable.

UN CHIEN DE GARDE PLUS FÉROCE : ACCROÎTRE LES POUVOIRS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

En tant qu'observateur impartial des dépenses et du rendement du gouvernement, le vérificateur général fournit au Parlement et aux citoyens du Canada les renseignements dont ils ont besoin pour tenir le gouvernement responsable de ses actes. Mais le Bureau du vérificateur général n'est pas aussi indépendant du gouvernement qu'il devrait l'être. Comme la plupart des ministères ou des organismes, le Bureau du vérificateur général doit négocier son budget avec le Conseil du Trésor chaque année. Dans son rapport de 2002, la vérificatrice générale Sheila Fraser a reconnu que cette dépendance au gouvernement en matière de financement menace l'indépendance de sa fonction. Cela laisse au gouvernement la possibilité, réelle ou perçue, de retenir les fonds dans le but d'influencer le jugement du vérificateur. Le Bureau du vérificateur général devrait relever directement du Parlement – non du gouvernement – pour ses crédits. L'indépendance de cette fonction essentielle à la responsabilité et à la transparence qui a si bien servi les Canadiens par le passé serait préservée.

Encore une fois, la Loi fédérale sur l'imputabilité constitue un pas dans la bonne direction. Selon son site Internet,

Le vérificateur général est l'un des cinq mandataires du Parlement qui participent actuellement à un projet pilote de deux ans en vertu duquel un comité consultatif parlementaire composé de membres de tous les partis examine les demandes de financement des mandataires avant que le Conseil du Trésor rende une décision définitive à l'égard de leurs budgets respectifs. Ce processus confère un rôle plus important au Parlement et respecte l'autonomie des mandataires du Parlement, tout en permettant au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada de prendre part à l'élaboration des recommandations du comité consultatif. <http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa12_f.asp>

Cela ne suffit pas. En vertu de la loi en vigueur, le vérificateur général ne dispose pas du pouvoir nécessaire pour forcer le gouvernement à répondre aux constatations énoncées à son égard. En mai 2002, la vérificatrice générale a prévenu le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, de graves problèmes au sein du programme des commandites. Malgré l'avertissement, le programme inutile n'a été suspendu officiellement qu'en décembre 2003 (Commission Gomery, 2005, p. 14). Si elle avait disposé du pouvoir nécessaire pour suspendre le programme qui montrait des « violations courantes et omniprésentes des règles » (Bureau du vérificateur général, novembre 2003, p. 3.122), la vérificatrice générale aurait permis d'épargner des sommes d'argent importantes

pour les contribuables et de lancer un examen du programme dix-sept mois plus tôt. Par conséquent, nous croyons qu'il est important que le Parlement finance le budget du Bureau du vérificateur général directement au moyen de crédits spéciaux à cette fin. De plus, pour que le vérificateur général soit mieux en mesure de faire respecter ses recommandations, on devrait conférer au Bureau le pouvoir de geler temporairement le financement des programmes en attendant que les administrateurs des programmes démontrent leur conformité ou pendant le déroulement d'une enquête; le Bureau du vérificateur général devrait de plus avoir le pouvoir d'imposer des sanctions pour la non-conformité ou la piètre conformité.

Dans le volume *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère*, nous recommandions de conférer au vérificateur général le droit légal d'effectuer la vérification, à sa discrétion, de tout organisme ou de toute personne dont les services sont retenus par le gouvernement. Nous sommes heureux de constater que la Loi fédérale sur l'imputabilité

oblige le gouvernement à inclure dans les accords de financement avec les bénéficiaires des dispositions visant à faciliter les vérifications du vérificateur général (...); oblige les bénéficiaires à tenir des registres des fonds reçus du gouvernement fédéral; confère au vérificateur général le droit contractuel d'enquêter sur l'utilisation des fonds versés; et oblige les bénéficiaires à fournir sur demande au vérificateur général l'information et les dossiers nécessaires. <http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa12_f.asp>

« MESURER CE QUI COMPTE » : DES BULLETINS SUR LE RENDEMENT DU GOUVERNEMENT

La liberté économique a de l'importance; par conséquent, les chercheurs de l'Institut Fraser, en collaboration avec d'autres chercheurs dans le monde, ont élaboré un indice de liberté économique pour mesurer la liberté des citoyens de différents pays à prendre leurs propres décisions économiques. Le rendement financier du gouvernement a aussi de l'importance; par conséquent, les chercheurs de l'Institut Fraser ont élaboré un indice pour comparer le rendement financier des gouvernements fédéral et provinciaux. Le rendement des écoles et des hôpitaux a de l'importance; les mêmes chercheurs ont donc élaboré, en collaboration avec d'autres, les Bulletins des écoles et le Bulletin des hôpitaux, qui classent ces établissements selon des résultats mesurables, offrant ainsi aux Canadiens une évaluation objective leur permettant d'exercer leur liberté de choix en matière d'éducation et de santé (voir « Comment l'Institut Fraser s'y prend », p. 212–213, pour en savoir davantage sur ces études).

Manifestement, le rendement global du gouvernement a de l'importance, en particulier parce que le gouvernement est en grande partie responsable des conditions qui étendent ou qui restreignent la liberté économique, ainsi que des politiques qui régissent les écoles, les hôpitaux, les tribunaux et une foule d'autres services qui touchent directement la vie des Canadiens. Afin d'offrir une mesure objective de progrès vers l'atteinte de notre but qui consiste à faire du Canada la démocratie la mieux gouvernée au monde, nous proposons par conséquent ce qui représenterait le plus ambitieux exercice de classement au monde : un bulletin sur le rendement du gouvernement au Canada.

Nous proposons, dans le cadre de cette initiative, de mesurer d'abord le rendement du gouvernement fédéral – un bulletin sur Ottawa. Nous pourrions ensuite étendre l'initiative graduellement jusqu'à ce qu'il y ait des bulletins annuels évaluant le rendement des gouvernements de chacune des provinces, des territoires, des gouvernements autochtones et des administrations municipales. La mise en œuvre de cette initiative représentera sans contredit une tâche énorme et complexe. Les Canadiens des différentes régions du pays, de différentes réalités socioéconomiques et de différents contextes culturels et croyances politiques auront nécessairement des opinions très différentes sur ce qui constitue un « bon » ou un « mauvais » rendement du gouvernement. Déterminer des critères d'évaluation sur lesquels nous pourrions tous nous mettre d'accord, et qui seront mesurables objectivement, est une lourde tâche. Tout comme le sera la cueillette des données requises, l'analyse statistique, la publication et la diffusion des résultats. Néanmoins, c'est une tâche qui en vaut la peine. Nous proposons, comme premier pas vers la réalisation de cette initiative, la tenue d'une conférence nationale portant sur l'évaluation du rendement du gouvernement du Canada.

CONCLUSION : PROTÉGER LE DROIT DES CITOYENS À L'INFORMATION

Nous connaissons tous l'expression « à données inexactes, résultats erronés ». La qualité de l'évaluation que font les Canadiens de leur gouvernement dépend de la qualité de l'information dont ils disposent. Pourtant, nous avons identifié de nombreux cas où les politiques actuelles sont conçues de manière à cacher au public l'information sur le gouvernement et à protéger les décisions et les décideurs clés de toute surveillance.

Cette situation ne peut mener à un meilleur gouvernement ou à une démocratie plus à l'écoute des citoyens. Pour que la transparence et la responsabilité aient un sens, les Canadiens ne doivent pas seulement avoir le droit de savoir ce que le gouvernement fait en leur nom, mais aussi qui est responsable des

décisions cruciales, sur quelles informations ces décisions sont fondées et les résultats qu'elles ont donnés. Également, les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que les fonctionnaires respectent des normes claires de rendement et à ce que des conséquences professionnelles ou personnelles soient imposées à ceux qui ne respectent pas ces normes.

Le citoyen doit être prioritaire dans une démocratie. Des mécanismes concrets peuvent garantir que ce principe est respecté et que le gouvernement rende des comptes aux Canadiens – et non le contraire.

RECOMMANDATIONS

- 10.1 Mettre l'ensemble du gouvernement sous les projecteurs en élargissant la portée de la Loi canadienne sur l'accès à l'information de 1983 pour inclure tout organisme qui répond à une liste de critères très vastes, qui pourraient inclure par exemple : est-ce que l'organisme est financé par des fonds publics? Le gouvernement possède-t-il, totalement ou partiellement, cet organisme ou celui qui le contrôle? Est-ce que cet organisme rend un service essentiel à l'intérêt public dans un domaine de compétence fédérale?
- 10.2 Garantir que les Canadiens sachent clairement, et en toute confiance, qui a fait quoi, en exigeant des fonctionnaires qu'ils documentent leurs actions et leurs décisions pour maintenir le droit du public d'accéder à cette information.
- 10.3 Rendre la santé et la sécurité des Canadiens plus importante que la confidentialité gouvernementale, en exigeant (sous réserve d'exceptions restreintes) que les organismes publics dévoilent toute information à propos d'un risque de préjudice important à l'environnement, à la santé et à la sécurité de la population ou d'un groupe de personnes, lorsque ce dévoilement est clairement dans l'intérêt public.
- 10.4 Cesser d'exclure obligatoirement les délibérations du cabinet du droit de requête en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Ces délibérations devraient plutôt recevoir une présomption d'exclusion, sujette à un examen indépendant du Commissaire à l'information.
- 10.5 Adopter une loi (en prenant comme modèle la loi américaine Sarbanes-Oxley ou la Loi sur la responsabilité fiscale de la Nouvelle-Zélande) donnant le droit aux citoyens canadiens de forcer le gouvernement à respecter des normes juridiquement contraignantes de dévoilement de l'information, de transparence et

de l'obligation de rendre compte qui soient au moins aussi élevées que celles des sociétés d'État et qui force les individus responsables à rendre des comptes.

- 10.6 Exiger que les sous-ministres signent un contrat les rendant personnellement responsables du rendement de leur ministère.
- 10.7 Améliorer la protection des dénonciateurs, sans toutefois établir de nouvelles limites (excepté celles figurant déjà à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur l'accès à l'information) au droit du public à l'accès à l'information ou au droit des dénonciateurs (et de ceux qu'ils accusent) de voir et de corriger les dossiers concernés.
- 10.8 Financer le bureau du vérificateur général de façon indépendante du gouvernement en place, en établissant à cette fin une affectation spéciale provenant directement du Parlement.
- 10.9 Donner davantage de pouvoir au vérificateur général de forcer l'adoption de ses recommandations en lui donnant le droit de geler temporairement le financement d'un programme, en attendant une preuve de conformité ou une enquête plus approfondie, et d'imposer des pénalités pour la non-conformité aux recommandations ou une conformité inefficace.
- 10.10 Convoquer une conférence nationale pour définir les mesures nécessaires afin de créer un bulletin crédible et objectif du rendement des gouvernements au Canada, en prenant comme modèles les bulletins évaluant des aspects spécifiques de ce rendement qui ont été mis au point par l'Institut Fraser.

COMMENT L'INSTITUT FRASER S'Y PREND

LES BULLETINS DES ÉCOLES

Les Bulletins de l'Institut Fraser qui classifient les écoles primaires et secondaires rassemblent des données pertinentes et objectives sur des indicateurs de rendement scolaire en un document qui est rendu public, de façon à ce que quiconque puisse facilement analyser et comparer chacune des écoles. Parmi les indicateurs les plus courants, on retrouve : les résultats des élèves aux examens provinciaux; les taux d'échec aux mêmes examens; les résultats divergents des étudiants masculins et féminins à ces examens; les taux de persévérance d'une année à l'autre; et les taux de participation aux principales disciplines. Là où les parents peuvent choisir entre plusieurs écoles où envoyer leurs enfants, le Bulletin fournit une base objective pour prendre cette décision. Il dote également les parents des outils nécessaires pour demander des questions plus pertinentes aux professeurs et leur procure une mesure pour déterminer si les écoles s'améliorent avec le temps. Cela encourage par ailleurs les écoles à atteindre de meilleurs résultats – ou à voir le nombre d'inscriptions diminuer.

L'INDICE DE RENDEMENT FISCAL

L'Indice de rendement fiscal rend compte de la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux gèrent l'argent des contribuables. Sur la base de 20 indicateurs, l'Indice se penche sur trois domaines clés du rendement fiscal : (1) les dépenses de l'État, (2) les taux d'imposition et les recettes, et (3) la dette et le déficit. La première mesure vise à déterminer la taille du secteur public par rapport à l'économie dans chacune des provinces, de façon à montrer à quel point les gouvernements contrôlent bien leurs dépenses. Les taux d'imposition et les recettes comparent l'évolution du fardeau fiscal au fil du temps ainsi que la portion des recettes obtenue en tant que transfert d'un autre ordre de gouvernement. La section sur la dette et le déficit examine le recours au déficit pour financer les dépenses de l'État et le poids relatif de la dette accumulée. La politique fiscale d'un gouvernement est un élément critique dans la prospérité à long terme d'une économie provinciale ou nationale. L'Indice de rendement fiscal est une mesure indépendante que les contribuables peuvent utiliser pour exiger des comptes de leurs gouvernements.

COMMENT L'INSTITUT FRASER S'Y PREND

LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

L'étude sur la liberté économique dans le monde (« Economic Freedom of the World ») mesure à quel point les individus de 141 pays sont libres de prendre des décisions de nature économique. Ces études annuelles sur la liberté économique se concentrent sur des questions telles que la protection de la propriété, le respect des contrats et la nature plus ou moins volontaire des transactions entre individus. L'indice utilise 42 variables provenant de sources externes objectives, qui sont regroupées en cinq domaines clés : la taille de l'État, de façon à déterminer la proportion de la richesse des citoyens appropriée par le gouvernement; la structure juridique, pour déterminer à quel point les droits de propriété et les contrats sont protégés; la stabilité monétaire, pour déterminer si le gouvernement utilise des politiques inflationnistes pour exproprier indirectement les individus; le liberté de commerce; et enfin, la réglementation du crédit, des affaires et du travail, pour déterminer à quel point les individus peuvent conclure des ententes volontaires dans ces domaines. Le Canada se situe généralement dans la deuxième moitié des dix premiers pays, derrière des chefs de file tels que Hong Kong, Singapour et la Nouvelle-Zélande. Dans l'étude sur la liberté économique en Amérique du Nord (« Economic Freedom of North America »), qui mesure la liberté économique dans les provinces canadiennes et les États américains, toutes les provinces sauf une se classent parmi les dix derniers endroits de la liste, ou tout près. L'Alberta, qui est l'exception, se classe parmi les dix premiers, ou pas loin. Les indices sur la liberté économique fournissent à la fois une description de chaque économie et des propositions pour accroître la liberté économique des citoyens.

LE BULLETIN DES HÔPITAUX

Le Bulletin des hôpitaux classe les hôpitaux canadiens offrant des soins de courte durée selon l'efficacité de leurs services. Il utilise quelque 60 indicateurs liés à la sécurité des patients et aux soins hospitaliers développés par l'Agency for Healthcare Research and Quality du département américain de la Santé et des Services aux personnes. Ces indicateurs sont utilisés pour mesurer la performance des hôpitaux dans 12 États américains, y compris New York, le Texas et le Colorado. Les indicateurs liés aux soins hospitaliers incluent les taux de mortalité, l'utilisation judicieuse des procédures médicales et le volume des procédures pour lesquelles les données démontrent qu'un plus grand volume est associé à une mortalité réduite. Les indicateurs liés à la sécurité des patients se concentrent sur les complications évitables et les événements défavorables qui suivent les chirurgies, les procédures médicales et les accouchements. Les indicateurs examinent les données de l'Institut canadien d'information sur la santé pour la période allant de 1997 à 2004. Des 136 institutions offrant des soins de courte durée en Ontario, 46 hôpitaux, représentant 40 % des dossiers de patients hospitalisés de la province, ont volontairement accepté de participer à la première étude.

UN ÉVENTAIL DE RÉFORMES DÉMOCRATIQUES

Au chapitre 10, nous avons abordé le besoin de restaurer la transparence et la responsabilité dans les structures actuelles et le fonctionnement du gouvernement du Canada. Au chapitre 12, nous nous attaquerons aux plus graves déséquilibres inhérents à notre système parlementaire, à des défauts qui exigent notre attention immédiate si nous souhaitons être vraiment mieux gouvernés à l'avenir que nous l'avons été par le passé. Toutefois, ni le rétablissement de la transparence dans le fonctionnement du gouvernement d'aujourd'hui, ni le rééquilibrage de ses composantes de demain ne sauront préserver de façon durable la relation qui est au cœur de toute démocratie dynamique. Dans cette relation, les citoyens doivent toujours avoir la préséance sur ceux qu'ils élisent ou qu'ils embauchent pour les servir. Alors que la société canadienne ne cesse de croître, en taille et en complexité, et à mesure que les technologies évoluent et que les gouvernements réagissent à de nouvelles menaces et à de nouveaux défis, les moyens employés pour assurer la supervision des citoyens ne cesseront eux aussi d'évoluer.

Ici, nous examinerons comment améliorer le fonctionnement de notre démocratie canadienne. Des vérifications indépendantes et des fonctionnaires responsables ne peuvent à eux seuls assurer l'équilibre de la relation. Il faut des citoyens informés, confiants, munis des outils dont ils ont besoin pour exercer leurs droits et leurs responsabilités démocratiques. Il faut, également, une culture démocratique florissante : des institutions qui donnent aux citoyens le pouvoir de faire connaître leurs priorités, qui appuient les citoyens qui cherchent à influencer le discours public, qui investissent dans ce « logiciel démocratique » qu'est la réflexion sur les politiques, et qui explorent les meilleures façons de choisir des élus qui reflètent la diversité des opinions canadiennes.

Ces exigences s'imposeront inévitablement à nous à long terme. En fin de compte, l'atteinte de notre objectif, qui consiste à faire du Canada le pays le

mieux gouverné, le plus démocratique et le plus productif au monde, pourrait dépendre de la capacité des Canadiens à bien relever ces défis. De nombreuses voies différentes ont été suggérées en ce qui concerne l'avancement des réformes démocratiques. Dans le présent chapitre, nous présentons douze propositions visant à renforcer nos processus et nos institutions démocratiques. La plupart ne sont pas exclusives : elles pourraient être adoptées sans que les autres possibilités soient mises de côté. Certaines exigent un important investissement de temps et de capital politique, tandis que d'autres n'exigent qu'une décision du Cabinet.

Les idées énoncées dans les pages qui suivent ne devraient pas être perçues comme des recommandations, mais plutôt comme des pistes de réflexion. Nous invitons les lecteurs à passer en revue cet éventail de réformes démocratiques à leurs propres fins, à consulter les références pour poursuivre leur réflexion, et à prendre leurs propres décisions quant à la voie que devraient suivre les Canadiens. À la fin de ce chapitre, toutefois, les auteurs et l'Institut Fraser recommandent les réformes qui nous paraissent mériter l'attention la plus immédiate de nos concitoyens.

1 L'ÉDUCATION CIVIQUE

L'éducation civique est une facette essentielle d'un État véritablement démocratique. C'est la compréhension cruciale de l'idée de la démocratie en soi et du fonctionnement réel du gouvernement qui permet aux jeunes et aux adultes d'exercer leurs libertés politiques et de participer efficacement aux décisions démocratiques.

L'éducation civique s'apparente à des cours de conduite qui donneraient aux citoyens les connaissances requises pour prendre les clés du pays. Et pourtant, l'éducation civique fait rarement partie des programmes d'enseignement canadiens. En fait, les cours d'éducation civique dans les écoles primaires et secondaires sont soit inexistants, soit irréguliers. Seules quatre provinces exigent des élèves qu'ils suivent un cours portant uniquement sur l'instruction civique avant d'obtenir leur diplôme d'études secondaires (Griffiths et Lyle, 2005). Une éducation civique comparable pour les nouveaux Canadiens et les adultes en général est encore plus rare.

Il vaudrait la peine qu'on en fasse plus. Dans un sondage mené au cours de la campagne électorale de 2004 par l'Institut du Dominion et le National Post, 69 % des étudiants âgés de 14 à 18 ans estimaient que l'éducation civique les aidait à comprendre la politique et à prendre des décisions éclairées. Le degré d'éducation civique atteint semble également accroître la participation à la vie politique : au cours du même sondage, les répondants qui avaient étudié

la politique et le gouvernement disaient dans une proportion de 10 % à 15 % qu'ils iraient voter si on leur en donnait l'occasion; la probabilité qu'ils appuient un parti en particulier était deux fois plus élevée (Griffiths et Lyle, 2005). Bien entendu, l'éducation civique à l'école doit porter sur les éléments essentiels de la vie démocratique et être le plus possible à l'abri de l'influence politique des gouvernements provinciaux, des commissions scolaires, des administrateurs scolaires et des syndicats d'enseignants. Pour ce faire, il faut que les parents participent directement à l'élaboration des programmes d'enseignement en éducation civique de leur province, qu'ils soient consultés et qu'ils soient autorisés à vérifier la prestation des cours en classe.

Étant donné les ressources limitées et le temps passé en classe, les efforts visant à inculquer des habitudes civiques telles que la lecture, l'exercice du droit de vote et les communications avec les représentants élus devraient cibler les élèves de 16 à 18 ans (Milner, 2001, p. 22). Une initiative de l'Institut du Dominion, portant le nom de « Projet de la démocratie » (<www.thedemocracy-project.ca>) a connu un certain succès : des jeunes ont pris part à des sondages nationaux, à des forums de discussion et ont participé au module « La démocratie dans les infos ». En faisant appel aux nouvelles technologies, comme la messagerie texte, les sondages nationaux ont encouragé les jeunes à exprimer leurs opinions sur l'avenir de la démocratie au Canada.

Le site Vote Étudiant (<<http://www.studentvote.ca/fr/index.php>>), appuyé entre autres par Élections Canada, propose aux étudiants canadiens un programme leur permettant de vivre une expérience électorale parallèle au cours d'une campagne électorale officielle. Les écoles inscrites reçoivent du matériel didactique accompagnant une série d'activités participatives qui aident les étudiants à s'informer sur le processus démocratique, les plates-formes des partis et les candidats locaux. Des événements sont organisés dans le but de favoriser la réflexion critique chez les élèves qui seraient intéressés à représenter le parti de leur choix au cours d'un débat. Au jour choisi par l'école, les élèves jouent le rôle de scrutateurs et de secrétaires du bureau de vote et tiennent un scrutin dans toute l'école : les résultats sont annoncés publiquement, partagés avec les médias et compilés par Vote Étudiant.

Au cours de l'élection générale fédérale de 2006, plus de 450 000 élèves ont pris part aux programmes Vote Étudiant dans plus de 2450 écoles de toutes les provinces et territoires. Au cours d'un sondage auquel ont répondu une partie des élèves participants après l'élection de 2004, 88 % des répondants ont affirmé qu'ils estiment important de voter, qu'il s'agit d'une importante responsabilité; 45 % ont indiqué qu'il leur était arrivé de parler de politique avec des amis ou des membres de leur famille au cours de la campagne électorale (Vote Étudiant, 2004).

2 LES ASSEMBLÉES DE CITOYENS

En 2003, le gouvernement de la Colombie-Britannique a amorcé un processus innovateur et unique en son genre visant à obtenir des recommandations sur les changements à apporter au système électoral de la province : il a convoqué une assemblée non partisane de 159 membres, pour se pencher sur la représentativité du système électoral de leur province. Cette assemblée était composée de deux personnes choisies au hasard parmi les listes électorales de tous les comtés de la province, en plus du président d'assemblée. Aucun politicien en poste ni quiconque ayant récemment été candidat ou occupé une charge publique ne faisait partie de cette assemblée. Les citoyens ont établi leurs propres règles de fonctionnement et ont obtenu un budget de 5,5 millions de dollars; il leur fallait toutefois remettre un rapport au plus tard en décembre 2004. L'Assemblée ne pouvait recommander qu'un seul système électoral. Si elle choisissait de recommander autre chose que le régime actuel de scrutin majoritaire uninominal à un tour, sa proposition serait alors mise aux voix dans le cadre d'un référendum qui aurait lieu en même temps que la prochaine élection provinciale, le 17 mai 2005. Pour être adoptée, la proposition de réforme devait obtenir l'approbation d'au moins 60 % des bulletins de vote valides et une majorité simple dans 48 des 79 circonscriptions électorales. Au bout du compte, le régime plurinominal avec mode de scrutin préférentiel au moyen du vote transférable proposé par l'Assemblée des citoyens a obtenu un important appui du public sans toutefois franchir le seuil requis.

Le travail de l'Assemblée des citoyens n'en a pas été moins remarquable pour autant. Il s'agissait là d'un exercice de démocratie délibérante, à la fois plénier et concluant. Le plus souvent, les réformes démocratiques potentielles reposent sur le travail d'un quelconque comité consultatif, une commission royale parfois, ou sur des organismes élus qui espèrent tirer un certain avantage du résultat escompté. L'Assemblée des citoyens est parvenue à séparer le processus d'élaboration de réformes systémiques et institutionnelles des politiciens et groupes d'intérêts qui pourraient en bénéficier. De même, la loi exigeait que toute proposition qui découlerait du travail de l'Assemblée des citoyens soit mise aux voix (par référendum), ce qui avait pour effet à la fois de soumettre la décision à l'ensemble des citoyens et d'assurer sa finalité (Gibson, 2002, p. 7-8). L'Ontario a depuis fait usage d'une Assemblée des citoyens sur la réforme électorale qui ressemble à ce modèle. L'Assemblée a proposé un système proportionnel mixte, qui fera l'objet d'un référendum en octobre 2007.

Une expérience de démocratie délibérative, menée en 1996 par la Canada West Foundation, a permis de conclure que les Canadiens ordinaires sont tout à fait capables de comprendre des questions de politique complexes. Les conclusions auxquelles sont parvenues les assemblées de citoyens étaient souvent semblables à celles qui sont entendues lors de débats gouvernementaux et de

congrès d'orientation. Pour le citoyen qui y participe, l'exercice s'avère hautement instructif : des sondages menés avant et après l'exercice indiquent que les opinions de plusieurs participants ont changé de façon importante au cours des débats de l'assemblée (Vander Ploeg, 1996, p. 1).

Pour mieux faire comprendre et accepter des propositions complexes par le grand public, les assemblées de citoyens sont un outil des plus précieux. Dans la même veine, les propositions de réformes électorales ou constitutionnelles risquent d'être plus crédibles et acceptables pour les citoyens en général si elles sont le fruit de délibérations publiques. Pour être crédible, une assemblée doit être représentative, non seulement géographiquement, mais aussi démographiquement. Il faut que le groupe soit suffisamment petit pour être en mesure d'examiner la question qui lui est soumise avec efficacité tout en bénéficiant d'un soutien adéquat.

Le défi repose dans les détails de l'assemblée : il est en effet difficile de parvenir à un équilibre entre la représentation, l'efficacité et les moyens financiers. Au-delà des questions de coûts que suppose la mise sur pied d'un groupe de taille considérable sur un territoire immense au cours d'une longue période, tout effort d'augmentation de la transparence et des effets éducatifs de l'exercice se traduira par des coûts additionnels. L'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, qui a existé pendant 18 mois, a coûté 5,5 millions de dollars. En comparaison, le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer) qui s'est réuni pendant huit mois en 1990 et 1991, a coûté 22 millions de dollars. La Commission royale sur les peuples autochtones, qui a coûté 60 millions de dollars et s'est réunie d'août 1991 à novembre 1996, a été le plus long et le plus coûteux des efforts similaires dans l'histoire du Canada (CBC News Online, 2004).

3 LES ÉLECTIONS À DATE FIXE

À l'heure actuelle, les élections doivent avoir lieu tous les cinq ans au Canada, bien qu'elles aient eu lieu historiquement environ tous les quatre ans. Dans la plupart des provinces, les élections ont lieu à une date choisie par le parti au pouvoir. Il y a déjà eu une proposition législative requérant la tenue des élections à date fixe tous les quatre ans, sauf lorsque le gouvernement perd la confiance du Parlement ou de la législature. Le principal avantage de la tenue d'élections à date fixe consiste à éviter que les gouvernements et les partis au pouvoir manipulent la date prévue des élections en leur faveur en gardant l'œil sur les sondages uniquement à des fins partisans.

Déjà, des municipalités et des administrations locales tiennent des élections à date fixe. Ainsi, la Loi sur les élections municipales de l'Ontario exige que les élections municipales aient lieu le deuxième dimanche de novembre, tous les

trois ans. En Alberta, la Local Authorities Election Act fixe la date des élections au troisième lundi d'octobre, tous les trois ans, depuis 1983. Des lois établissant la tenue d'élections à date fixe tous les quatre ans ont été mises en vigueur en Colombie-Britannique, où la loi provinciale prévoit désormais la tenue des élections provinciales le deuxième mardi de mai au cours de la quatrième année civile qui suit l'élection générale précédente. La première élection qui a eu lieu selon ce nouveau calendrier s'est déroulée le 17 mai 2005; la prochaine aura lieu le 12 mai 2009. En Ontario, la Loi électorale affirme le pouvoir du lieutenant-gouverneur de dissoudre la législature en cas de vote de non-confiance. La date des premières élections à date fixe sera le 10 octobre 2007; les élections suivantes auront lieu le premier jeudi d'octobre au cours de la quatrième année civile qui suit la plus récente élection provinciale. Une loi inspirée du modèle de la Colombie-Britannique et de l'Ontario a été adoptée à l'échelle fédérale. La loi fixe le 19 octobre 2009 comme date des prochaines élections, tant que le gouvernement conserve la confiance de la Chambre des communes.

Le concept de la tenue d'élections à date fixe a été critiqué par certains qui avancent que la souplesse requise dans l'établissement de la date des élections est un élément essentiel du système de tradition britannique. Il est vrai que l'un des principaux éléments de la tradition du gouvernement responsable repose sur le principe selon lequel, si le gouvernement perd la confiance du Parlement, le Parlement doit être dissous et des élections immédiatement convoquées. Les nouvelles lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique prévoient cette possibilité.

Le coût d'une élection est également une préoccupation de ceux qui s'opposent à la tenue d'élections à date fixe. Les élections à date fixe ont pour effet de prolonger la durée de la campagne électorale au-delà de la période du bref électoral au cours de laquelle les dépenses électorales et la participation des groupes partisans sont rigoureusement réglementées. Les règles régissant les dépenses électorales pourraient en effet devenir périmées. Par contre, il est possible également que la tenue d'élections à date fixe ait pour effet de réduire le coût administratif de ces élections, puisque le personnel électoral sera en mesure de se mettre au travail bien avant les dates de scrutin. Pareillement, les fonctionnaires et les comités parlementaires pourront mieux planifier leurs programmes sans devoir s'interrompre en raison d'une élection imprévue (Milner, 2005, p. 20-21).

4 LA RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL

On entend souvent des plaintes à l'endroit du système uninominal à un tour du Canada qui permet d'élire les représentants au Parlement et aux assemblées législatives provinciales : il fausserait les résultats. Lors de l'élection générale

de 1997, les libéraux ont remporté 155 sièges ou 51,5 % à la Chambre des communes tout en n'ayant obtenu que 38,45 % du vote populaire (Directeur général des élections du Canada, 1997, p. 70). À peine trois ans plus tard, à l'occasion de l'élection générale de 2000, Jean Chrétien a mené les Libéraux vers un troisième gouvernement majoritaire consécutif en obtenant 57,1 % des sièges à la Chambre des communes tout en n'ayant remporté que 40,8 % du vote populaire (Directeur général des élections du Canada, 2000, p. 18). Au cours des élections générales de 2004 et 2006, la disparité entre les voix obtenues et le nombre de sièges remportés n'a pas été aussi grande. Pourtant, comme l'indique le Tableau 11.1, le Bloc Québécois continue d'élire plus de députés que le vote populaire ne le justifie, tandis que le NPD et le Parti Vert se retrouvent désavantagés. Cet écart est possible parce que notre système majoritaire uninominal qui sert à choisir des « gagnants » exige seulement qu'un candidat obtienne plus de voix que les autres candidats de sa circonscription pour être élu. Le résultat tend à favoriser le meneur et les partis populaires dans une région donnée, et à sous-représenter les partis dont le soutien est plus éparpillé dans tout le pays.

Le système actuel produit souvent d'importantes majorités à la Chambre des communes qui sont ni plus ni moins qu'une relique du processus (les deux dernières élections étant plus une exception que la règle). Le système a également pour effet d'exagérer les forces et les faiblesses régionales avec pour conséquence que la Chambre des communes finit par avoir une forte

Tableau 11.1 : Élections générales de 2004 et 2006 – écart entre les votes et les sièges obtenus

Parti politique	2004			2006		
	Nombre de sièges	Pourcentage de sièges	Pourcentage du vote populaire	Nombre de siège	Pourcentage de sièges	Pourcentage du vote populaire
Bloc Québécois	54	17,5 %	12,4 %	51	16,6 %	10,5 %
Conservateur	99	32,1 %	29,6 %	124	40,3 %	36,3 %
Libéral	135	43,8 %	36,7 %	103	33,4 %	30,2 %
Nouveau parti démocratique	19	6,2 %	15,7 %	29	9,4 %	17,5 %
Vert	0	0,0 %	4,3 %	0	0,0 %	4,5 %

Source : Élections Canada, <www.elections.ca>.

consonance régionale. Cet état de fait exacerbe les tensions et les conflits dans la mesure où les partis s'occupent davantage de leurs bases régionales que de l'ensemble de la population. Enfin, de nombreuses voix sont « gaspillées », étant donné qu'un candidat peut gagner une élection tout en obtenant aussi peu que 30 % des voix. En effet, il semblait bien inutile lors de la dernière élection de voter pour un candidat libéral à Calgary ou pour un candidat conservateur au centre-ville de Toronto.

Pour toutes ces raisons, de nombreux Canadiens constatent le bien-fondé des solutions de rechange proposées. Le principal objectif de la réforme du système électoral consiste à rendre la représentation au Parlement et aux assemblées législatives plus conforme à l'opinion des Canadiens dans leur ensemble. On avance également que, ce faisant, le public retrouvera la confiance et recommencera à s'intéresser aux élections.

Pourtant, les Canadiens hésitent encore à épouser un mode de scrutin qui leur est peu familier. Le système actuel est peut-être désavantageux pour les nouveaux petits partis, mais il permet, par le fait même, d'élire la plupart du temps un gouvernement majoritaire qui peut alors promouvoir ses idées. Les partis qui souhaitent gouverner doivent donc faire front commun avec d'autres partis, tisser des liens avec divers groupes, et ce, malgré les disparités régionales et sociales. Les groupes extrémistes sont rarement en mesure de remporter des sièges, à moins que leur appui soit concentré dans une même région. Par conséquent, les gouvernements à forte majorité sont généralement assortis d'une solide opposition qui peut les tenir en échec. Le système actuel a aussi l'avantage d'être simple et aisément compréhensible. Pour qu'un vote soit valide, il suffit de mettre un crochet devant le nom d'un des candidats, et le décompte des voix se fait facilement. Le lien entre le nombre de voix reçues et le nombre de sièges remportés est clair. Les députés élus représentent une région géographique, ce qui solidifie le lien entre les députés et leurs électeurs. Les électeurs quant à eux font porter leur choix sur le parti ou la personne qu'ils favorisent. Et, bien que cela soit peu fréquent, il arrive que des candidats indépendants qui ont la faveur populaire soient élus (Reynolds, 1998).

De même, les autres modes de scrutin envisagés ne sont pas eux-mêmes sans conséquence. Entre autres problèmes, un système électoral conçu pour améliorer la représentativité d'une assemblée pourrait, dans le système parlementaire britannique, ne pas donner lieu à un pouvoir exécutif efficace, en mesure de prendre des décisions et d'agir. Une assemblée qui épouserait plus étroitement l'éventail des opinions des électeurs pourrait fort bien déboucher sur un gouvernement sans majorité claire pouvant former le Cabinet et faire adopter ses projets de loi. Plus le mode de scrutin adopté serait

« proportionnel », plus les représentants élus devraient faire preuve d'habileté à créer des coalitions s'ils souhaitent arriver à prendre des décisions.

Cela dit, les préoccupations que soulève le système actuel ont poussé certains à souhaiter qu'une réforme du système électoral ait lieu. Les solutions de rechange qui reviennent le plus souvent comportent une certaine forme de représentation proportionnelle. Le but de cette approche consiste à distribuer les sièges en étroite proportion avec l'appui accordé par les électeurs à chacun des partis dans la course. En théorie, le parti qui aurait obtenu un certain pourcentage du vote populaire obtiendrait un nombre proportionnel de sièges à l'assemblée. Aussi souhaitable que cet objectif puisse paraître, sa réalisation en pratique n'est ni simple, ni directe. Ainsi, les électeurs pourraient avoir à sacrifier une partie de leur choix (comme c'est le cas pour la première option décrite ci-dessus) ou encore assujettir le décompte des voix à l'application d'une formule mathématique qui permettrait de déterminer le « gagnant » (comme c'est le cas pour les autres options décrites). Les défenseurs d'un nouveau mode de scrutin soutiennent que ce sont là de bien modestes difficultés à surmonter devant l'assemblée plus nuancée que permettrait d'obtenir la représentation proportionnelle.

Les principales variantes de la représentation proportionnelle

Le scrutin de liste ou plurinominal

Pour la plupart des gens, la représentation proportionnelle est associée au scrutin de liste. Dans ce modèle, les partis proposent une liste de candidats. Les électeurs donnent leur vote au parti de leur choix. Après le décompte des voix, les sièges sont attribués aux partis en fonction du nombre de votes obtenus. Ensuite, les partis combient les sièges à partir des candidats de la liste, parfois, mais pas toujours, à partir du premier nom de la liste, puis en suivant la liste de haut en bas.

L'approche diffère toutefois d'un pays à l'autre, et le calcul du nombre de sièges à accorder à chaque parti selon le nombre total de votes exprimés n'est pas toujours le même. Dans un cas, on établit un « quotient électoral » des votes qui signifie qu'un parti a remporté un siège; selon la formule retenue, il pourrait s'agir de diviser le nombre de votes exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Un parti remporte un siège pour chacun des « quotients » de votes exprimés en sa faveur. L'Autriche, la Belgique, la Grèce et l'Islande utilisent toutes une certaine forme de ce système (O'Neal, 1993, section B-1-A-a; Farrell, 2001, p. 71-73). Selon une variante connue sous le nom de « système à plus forte moyenne », les voix obtenues par un parti sont divisées par une série de diviseurs qui produisent une moyenne. Le parti qui obtient la plus

forte moyenne après chaque tour du processus obtient un siège. Ses voix sont ensuite divisées par le diviseur suivant (O'Neal, 1993, section B-1-A-b&c). Israël, la Norvège et la Suisse font appel à un système selon la plus forte moyenne (Farrell, 2001, p. 73-74).

Ces deux systèmes produisent un résultat très proportionnel, à l'avantage des plus petits partis. Toutefois, il est difficile d'obtenir un gouvernement majoritaire en vertu de ces systèmes, et les élections sont souvent l'occasion de coalitions complexes et acrimonieuses. Les élus n'ont pas d'affiliation territoriale. Le lien entre les élus et leurs électeurs s'en trouve affaibli. Par contre, le lien avec le parti en ressort grandi, particulièrement lorsque les dirigeants du parti choisissent le classement des candidats sur la liste électorale. Pour ces raisons, le scrutin de liste semble remporter la faveur dans les pays de plus petite taille ou auprès des ordres de gouvernement plus près de la population.

Le mode de scrutin à vote unique transférable

C'est le type de scrutin recommandé par l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de la Colombie-Britannique. Si ce mode de scrutin avait été approuvé¹, la province compterait encore 79 députés. Mais plutôt que de compter 79 circonscriptions représentées chacune par un député, de nombreuses circonscriptions auraient été combinées et représentées par plusieurs députés, parfois jusqu'à sept, tout en préservant le rapport actuel entre le nombre d'électeurs et le nombre de députés. Au cours d'une élection, chaque parti pourrait proposer autant de candidats qu'il y a de sièges à remporter dans une circonscription. Au bureau de vote, les électeurs pourraient classer le nombre de candidats souhaités, dans l'ordre de leur choix, sur un seul bulletin de vote. Un système de pondération et une formule de calcul du seuil faisant appel à un quotient conçu à cette fin en 1868 par le mathématicien et avocat anglais Henry Droop auraient alors servi à attribuer les sièges dans une circonscription donnée (Assemblée des citoyens de Colombie-Britannique sur la réforme électorale, 2004). Un système semblable de scrutin à vote unique transférable est employé en Irlande et à l'élection du Sénat en Australie.

Le scrutin à vote unique transférable permet une plus grande proportionnalité à mesure que le nombre de représentants élus par circonscription augmente. Toutefois, un plus grand nombre de représentants risque aussi d'affaiblir la relation entre les électeurs et les élus. Le système présente aussi une certaine complexité, ce qui signifie qu'il n'y a pas de corrélation simple entre le nombre de votes exprimés en faveur d'un parti et le nombre de sièges attribués à ce parti. Enfin, étant donné que les candidats d'un même parti se font concurrence pour les mêmes votes dans leur circonscription, les querelles intestines au sein d'un même parti se font plus nombreuses (Farrell, 2001, p. 144).

La représentation proportionnelle mixte

C'est le mode de scrutin qu'a proposé la Commission sur l'avenir électoral de l'Île-du-Prince-Édouard. La Commission proposait que les 27 sièges de la législature soient maintenus, mais que chaque électeur doive déposer deux bulletins de vote pour les attribuer. Avec le premier bulletin de vote, les citoyens de 17 circonscriptions choisiraient leur représentant local selon le mode de scrutin uninominal majoritaire actuel. Toutefois, chaque parti devrait également proposer une liste de dix candidats additionnels. Le deuxième bulletin servirait à attribuer les dix sièges restants de la législature de l'Île-du-Prince-Édouard : les sièges seraient attribués selon le mode proportionnel à l'échelle de la province aux candidats ayant obtenu la moyenne la plus élevée. La proposition a été mise aux voix en novembre 2005 et a été battue par une importante majorité. L'Assemblée ontarienne des citoyens sur la réforme électorale a aussi proposé la représentation proportionnelle mixte pour cette province, mesure qui sera soumise à un référendum en octobre 2007.

La Nouvelle-Zélande a adopté la représentation proportionnelle mixte en 1996. Le premier gouvernement de coalition élu en vertu de ce système électoral a fonctionné de manière assez semblable aux gouvernements majoritaires élus en vertu de l'ancien système. Le président de la Chambre des représentants et le président adjoint, de même que quatorze des dix-sept présidents de comités, provenaient des partis au pouvoir. La différence est devenue toutefois évidente lorsque le gouvernement de coalition s'est effondré dix-neuf mois plus tard. Un nouveau gouvernement minoritaire a pu combler le vide et diriger le gouvernement jusqu'à la fin du mandat normal de trois ans (Shugart, 2001, p. 321).

Bien qu'un système à représentation proportionnelle mixte soit généralement très proportionnel, le fait que l'on recoure à une liste de candidats favorise les dirigeants du parti plutôt que les candidats locaux. Ce type de régime a aussi le désavantage de créer deux classes de députés : ceux qui représentent leur région, et ceux qui représentent leur parti (Reynolds et Reilly, 1997).

Le vote préférentiel ou transférable

Le vote transférable, ou mode de scrutin préférentiel, est utilisé en Australie pour élire la Chambre des représentants (l'équivalent de la Chambre des communes canadienne) depuis 1918. Ce système conserve le principe de la circonscription uninominale, mais permet aux électeurs de classer les candidats en ordre de préférence. C'est un système qu'on peut employer sans augmenter le nombre de sièges à l'assemblée ni créer deux classes de députés.

Les partis politiques australiens présentent des candidats à la chambre basse par circonscription, comme c'est le cas au Canada. Mais plutôt que de voter seulement pour le premier candidat de leur choix, les électeurs australiens

doivent classer les candidats sur le bulletin de vote en ordre de préférence. S'ils ne le font pas, le bulletin de vote est annulé. Lors du décompte des votes, tout candidat qui a reçu une majorité simple est immédiatement élu. Lorsqu'aucun candidat n'obtient la majorité, le gagnant est le candidat qui a reçu le plus grand nombre de voix de premier rang, de deuxième rang et d'autres rangs, selon les votes transférés des candidats éliminés qui ont reçu le moins d'appui (Farrell, 2001, p. 56). Ce type de système réduit au minimum le « gaspillage » du vote, puisque les électeurs ont la possibilité de voter pour plusieurs candidats présentant des plates-formes similaires tout en exprimant assez clairement leur intention.

Le vote préférentiel a déjà été utilisé au Canada. Ce mode de scrutin a en effet été en vigueur pendant les élections provinciales de l'Alberta entre 1926 et 1955, pendant les élections provinciales du Manitoba de 1927 à 1957, et en Colombie-Britannique, en 1952 et en 1953. Le Parti réformiste du Canada et les Conservateurs de l'Alberta et de l'Ontario ont tous fait appel au vote transférable à l'occasion d'élections au sein de leur parti et un nombre croissant de partis politiques y font appel, plutôt que d'organiser des élections primaires avec deuxième tour de scrutin pour la nomination des candidats locaux.

Le vote préférentiel ne donne pas nécessairement des résultats plus proportionnels. Par contre, il facilite la création de coalitions sur la base d'idées communes plutôt que d'obliger à conclure des coalitions ou des fusions officielles. C'est notamment le cas en Australie, où le Parti national et le Parti libéral ont réussi ensemble à faire concurrence au Parti travailliste (Flanagan, 1998).

La représentation proportionnelle en résumé

Chacune des variantes de la représentation proportionnelle qui précèdent – scrutin de liste, scrutin à vote unique transférable, représentation proportionnelle mixte, et vote préférentiel –, de même que notre actuel scrutin uninominal majoritaire, présente ses avantages et inconvénients. Il ne faut pas perdre de vue que les partis politiques et les groupes d'intérêts ont des intérêts partisans distincts envers l'une ou l'autre des réformes proposées du mode de scrutin. La réforme la plus crédible risque fort d'être proposée par un organisme indépendant, tel que l'Assemblée des citoyens de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique, et devrait être adoptée seulement après qu'une majorité claire des électeurs l'ait approuvée à l'occasion d'un référendum.

Les élections sont un exercice déterminant d'une démocratie. Le public doit faire confiance au système adopté, peu importe lequel; c'est donc le public qui décide en fin de compte si un mode de scrutin est acceptable ou non. Tout référendum sur la réforme électorale doit être accompagné d'une campagne d'éducation efficace qui permettra au public de comprendre dans les moindres détails la nature et les conséquences de toute réforme proposée.

5 LES RÉFÉRENDUMS

Les référendums sont un moyen de soumettre une question ou un ensemble de questions à l'électorat directement plutôt que de laisser les représentants élus trancher seuls. Ces référendums sont particulièrement intéressants lorsque le sujet touche directement les intérêts des élus : l'adoption d'une nouvelle constitution, un amendement constitutionnel ou la révocation d'un représentant élu. Les référendums ont toutefois également servi à déterminer l'opinion des citoyens sur un projet de loi ou sur une politique précise du gouvernement. Les référendums ont également des fins éducatives.

Le terme « référendum » fait généralement référence aux circonstances où le gouvernement est tenu de respecter la volonté exprimée par la majorité de l'électorat. Un « plébiscite » est généralement de nature consultative, et le gouvernement n'a pas d'obligation, autre que morale, de respecter le résultat. Cela dit, les deux termes sont souvent employés sans distinction.

Il n'y a pas d'argument qui tienne selon lequel les mesures de « démocratie directe » comme les référendums pourraient être un substitut à la démocratie représentative, mais de telles mesures pourraient servir de complément important, voire nécessaire. Le recours aux référendums varie énormément d'un État démocratique à l'autre, et les pays comme la Suisse sont ceux qui en font le plus grand usage (Fossedal, 2002).

Au Canada, il y a eu des référendums nationaux sur la prohibition (1898), la conscription (1942) et l'Accord de Charlottetown (1992). Il y a également eu des référendums à l'échelle provinciale : dans les années 1990 seulement, il y a eu des référendums au Québec, en 1995, sur la souveraineté; à Terre-Neuve, en 1995 et 1997, sur les écoles confessionnelles; en Saskatchewan, en 1991, sur le financement public des avortements, sur la loi sur l'équilibre budgétaire et sur des amendements constitutionnels; en Colombie-Britannique, en 1991, sur la démocratie directe; dans les Territoires du Nord-Ouest, en 1992, sur la division du territoire; et au Nunavut, en 1997, sur la composition de la nouvelle Assemblée législative (Mendelsohn et Parkin, 2001, p. 3). Le 17 mai 2005, la Colombie-Britannique a tenu un référendum ayant force obligatoire où les citoyens de la province devaient décider s'ils adoptaient ou non le mode de scrutin à vote unique transférable. La proposition a recueilli la majorité dans au moins 48 des 79 circonscriptions, mais seulement 57,69 % des bulletins de vote valides, à peine moins que les 60 % requis (Élections Colombie-Britannique, 2005, p. 9). L'Île-du-Prince-Édouard a organisé un plébiscite où elle demandait aux citoyens si la province devait ou non adopter un mode de scrutin à représentation proportionnelle mixte. La mesure n'a atteint aucun des seuils établis; seules deux circonscriptions ont appuyé la mesure en majorité, et dans l'ensemble de la province, seulement 36,42 % des suffrages exprimés étaient en faveur (Élections Île-du-Prince-Édouard, 2005).

Le principal avantage de référendums correctement menés réside dans la possibilité qu'ils offrent aux citoyens de prendre directement part aux décisions politiques. C'est particulièrement vrai lorsque les campagnes référendaires sont accompagnées de campagnes d'éducation adéquatement financées par toutes les parties en présence, de sorte que le public soit entièrement informé et participe au processus avant de déposer son vote.

L'une des critiques exprimées à l'endroit des référendums est qu'ils imposent une « tyrannie de la majorité ». Bien que la protection des droits de la minorité prévue dans la Constitution atténue ce risque, il reste néanmoins présent. Par conséquent, il faut sérieusement tenir compte de la protection des droits des minorités lorsqu'un référendum est envisagé. L'expérience a toutefois démontré que les approches bien encadrées n'excluent pas pour autant les intérêts des minorités (Mendelsohn et Parkin, 2001, p. 6). Le coût des référendums et le moment choisi pour leur tenue sont parfois dissuasifs. La Colombie-Britannique a su surmonter ces obstacles en tenant son référendum sur la réforme électorale en même temps qu'une élection provinciale.

6 LES INITIATIVES DE CITOYENS ET LA RÉVOCATION DES ÉLUS

Les référendums et les assemblées délibérantes comme l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique dépendent de la volonté des gouvernements. Les initiatives de citoyens permettent au peuple de diriger. Divers États font appel à l'un ou l'autre des trois types généraux de mécanismes suivants : initiatives « directes », dont la force obligatoire contourne les assemblées législatives; les initiatives « indirectes », où les assemblées législatives ont un rôle à jouer; et les initiatives de « révocation », qui permettent aux citoyens de révoquer un représentant déjà élu. L'une des principales critiques formulées à l'égard des référendums imposés par les dirigeants est qu'on y a recours seulement lorsque l'issue du vote est assurée. Les initiatives du type de celles qui sont décrites ci-dessous offrent un contrepoids et permettent aux citoyens de véritablement exercer eux-mêmes une influence sur les changements d'ordre législatif.

Il y a tout lieu de s'inquiéter de la possibilité que les initiatives de citoyens deviennent des exercices frivoles et coûteux, manipulés par des intérêts partisans ou particuliers qui souhaiteraient promouvoir un programme précis qui n'obtiendrait peu ou pas d'appui du public. De même, il y a lieu de s'inquiéter de ce que ces initiatives, tout comme les référendums, deviennent des outils manipulés par la majorité pour bafouer les intérêts de la minorité. Ces risques sont réels. Pour les éviter, il faudra examiner soigneusement comment seront approuvées les initiatives qui seront soumises au grand public, comment sera régi leur financement, et quels seront les seuils adéquats à retenir pour leur adoption.

Les principales variantes des initiatives de citoyens

Les initiatives directes

Les initiatives directes permettent aux citoyens de réunir suffisamment d'appuis en faveur d'une proposition pour qu'elle soit adoptée légalement sans le consentement de l'assemblée législative. En général, si une pétition obtient suffisamment de signatures au cours de la période désignée, la mesure proposée est mise aux voix par référendum. Si un nombre suffisant d'électeurs approuvent la mesure, elle a force de loi.

La Californie fait appel à un tel système, même si tout ne se déroule pas toujours sans problème. Même si les partis politiques établis ne participent généralement pas au processus, les initiatives directes tendent à être dominées par des groupes de pression et des regroupements professionnels. Qui plus est, les lois adoptées à la suite d'initiatives de citoyens en Californie ne peuvent être modifiées que par une nouvelle initiative de citoyens. Bien que l'on parvienne ainsi à respecter les souhaits directs de l'électorat, en pratique, la plupart des lois doivent être modifiées à un moment ou à un autre, et la nécessité de tenir un nouveau référendum avant de pouvoir le faire rend les choses trop compliquées (Mendelsohn et Parkin, 2001, p. 10; Piott, 2003).

Les initiatives indirectes

Les initiatives indirectes nécessitent la participation de l'assemblée législative. Le rôle de cette dernière consiste à formuler la proposition ou l'avant-projet et à adopter les lois qui résulteraient du vote des électeurs. En Colombie-Britannique, par exemple, la loi sur la révocation et les initiatives populaires (Recall and Initiative Act, R.S.B.C., 1996, c. 398, <www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/R/96398_00.htm>) permet à tout électeur inscrit de demander au directeur général des élections de publier une pétition sur une proposition législative. Cette proposition peut viser tout sujet qui relève de la compétence de l'assemblée législative de la province. Si le directeur général des élections approuve la requête, le demandeur dispose ensuite de 90 jours pour recueillir les signatures d'au moins 10 % des électeurs de chaque circonscription. S'il y parvient, la pétition et l'avant-projet de loi sont remis au comité permanent de la législature, qui dispose à son tour de 90 jours soit pour recommander que l'avant-projet soit mis à l'étude par l'assemblée législative, soit pour qu'il soit remis au directeur général des élections pour être mis aux voix. Pour être approuvée, la mesure doit obtenir l'assentiment de 50 % des électeurs inscrits, ainsi qu'une majorité des voix dans au moins deux tiers des circonscriptions de la province. Si le seuil est atteint, le gouvernement doit présenter le projet de loi à la première occasion possible. La lecture du projet de loi et les amendements se déroulent comme pour tout autre projet de loi, et rien ne garantit

que la mesure sera adoptée (Élections Colombie-Britannique, 2002, p. 4-5). Cela dit, les représentants élus ont une certaine obligation morale et politique de respecter la volonté de l'électorat.

En Saskatchewan, la loi sur les référendums et les plébiscites (Referendum and Plebiscite Act, S.S., 1990-91, c. R-8.01, <www.canlii.org/sk/laws/sta/r-8.01/20051216/whole.html>) exige la tenue d'un plébiscite dans certaines conditions. Ainsi, si une pétition relevant de la compétence de la province est soumise au ministre de la Justice et porte la signature d'au moins 15 % des électeurs de la Saskatchewan, le ministre est tenu d'organiser un plébiscite (Saskatchewan Justice, 2005). Même si ces pétitions ne sont pas juridiquement contraignantes, il existe une obligation morale et politique d'agir si le plébiscite est approuvé.

Les initiatives de révocation

La « révocation » est un mécanisme qui permet aux électeurs de destituer, ou « révoquer » un représentant élu pour un motif valable. Les mesures de révocation sont généralement regroupées avec les initiatives de citoyens, parce qu'elles exigent elles aussi des citoyens qu'ils obtiennent des signatures à l'appui d'une pétition. Elles peuvent avoir pour effet de déclencher une élection. Au Canada, un fort courant populiste après la Première Guerre mondiale a cherché à mettre de l'avant des mécanismes de révocation des députés du Parlement. Plusieurs associations de circonscription du Parti progressiste de l'époque avaient réagi en exigeant des candidats élus en 1921 qu'ils rédigeaient une lettre de démission non datée, pour que les électeurs puissent ultérieurement exiger leur retrait en signant la lettre et en la rendant publique. Cette pratique a par la suite été interdite par la Loi des élections fédérales. Le Parti du crédit social est arrivé au pouvoir en Alberta en 1935 et a, l'année d'après, adopté la loi sur la révocation de députés (Recall Act). Des opposants libéraux au gouvernement se sont alors empressés de lancer une pétition exigeant la révocation du premier ministre d'alors, William Aberhart. Le Recall Act a été abrogé en 1937, et la pétition contre le premier ministre n'a jamais été terminée (Lortie, 1991, vol. 2, p. 243-244).

Plus récemment, la Colombie-Britannique a remis au goût du jour le mécanisme de révocation. Ainsi, aucun membre de l'assemblée législative ne peut être révoqué dans les 18 mois qui suivent son élection. Après cette période cependant, tout électeur inscrit peut faire une demande par voie de pétition pour exiger la révocation de son député. La demande doit comprendre une déclaration de 200 mots indiquant pourquoi, selon le demandeur, le député doit être destitué. Si la demande est approuvée, le demandeur dispose de 90 jours pour recueillir les signatures d'au moins 40 % des électeurs inscrits dans la circonscription visée au moment de la dernière élection. S'il y parvient

(et que le demandeur a respecté les règles de financement), le député est révoqué. Il faut ensuite déclencher une élection dans les 90 jours pour remplacer le député destitué, qui a le droit de présenter à nouveau sa candidature (Élections Colombie-Britannique, 2003, p. 4).

7 LA DÉFENSE D'UNE CAUSE « PAR DES TIERS » ET LE FINANCEMENT ÉLECTORAL

Il y a de nombreuses « tierces parties » dans les débats politiques canadiens. Le terme fait référence à toute personne ou tout groupe de personnes autres qu'un parti politique ou un candidat officiel. Les « tierces parties » sont entre autres des ordres professionnels et des syndicats, des organismes de bienfaisance, des organismes de politiques publiques, ainsi que des groupes d'intérêts de toutes allégeances. En vertu des lois actuelles, l'expression du vaste éventail des points de vue représentés par ces groupes est très rigoureusement réglementée, particulièrement en période électorale.

Les « campagnes à thème » cherchent à faire avancer un sujet particulier et à l'inclure au programme politique. En général, elles cherchent à réunir des appuis en faveur d'une position de principe et à mettre de la pression sur les partis politiques et les représentants élus pour qu'ils réagissent à cette position en l'adoptant. À mesure que les partis politiques se sont éloignés de ce type de campagnes à vocation unique, elles ont été reprises par les tierces parties².

Les efforts visant à restreindre la libre expression des tierces parties ont une longue histoire au Canada. Le Comité des dépenses électorales de 1966 (Comité Barbeau) a d'abord recommandé que les dépenses médiatiques des candidats soient limitées. Le Comité a également souligné que de telles restrictions pourraient empêcher les dépenses faites par des tiers au nom d'un candidat particulier. Le Comité sur les dépenses électorales de 1971 (Comité Chappell) préconisait que les partis politiques et les candidats soient soumis à un plafond de dépenses pendant les campagnes électorales. La Loi sur les dépenses d'élection de 1974 a par conséquent interdit que quiconque, à l'exception des partis politiques et des candidats, engage des dépenses électorales. La Loi prévoyait toutefois une exception : elle permettait à des tierces parties d'engager des dépenses pour faire la promotion de questions relevant de politiques publiques. Le gouvernement libéral d'alors a retiré cette exception, mais les tribunaux l'ont restaurée en 1983. Par conséquent, il n'y a eu aucune limite s'appliquant aux dépenses engagées par des tierces parties au cours des élections fédérales de 1984 et de 1988 (*Harper v. Canada (A.G.)*, 2001, ABQB 558, <www.albertacourts.ab.ca/jdb/1998-2003/qb/Civil/2001/2001abqb0558.pdf>).

Après l'élection de 1988, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) est à nouveau revenue sur le sujet.

Dans son rapport final, la Commission soutenait qu'il fallait imposer un plafond aux dépenses engagées par les candidats, les partis politiques enregistrés et les tierces parties si l'on voulait assurer une certaine équité entre ceux qui ont accès à d'importantes ressources financières et ceux qui en sont dépourvus (Lortie, 1991, vol. 1, p. 339-340). La Commission allait jusqu'à recommander que les dépenses par des tierces parties soient limitées à 1000 \$ de dépenses électorales partisans. Ce chiffre a été retenu parce qu'il représentait plus que la contribution individuelle moyenne et qu'il permettrait à toute personne ou tout groupe de prendre part à des activités politiques importantes (Lortie, 1991, vol. 1, p. 352-353). Sous l'influence des recommandations de la Commission Lortie, la Loi électorale fut modifiée de façon à limiter les dépenses électorales par des tierces parties à 1000 \$, à les interdire à l'approche du jour du scrutin, et à interdire aux tierces parties de regrouper leurs ressources pour contourner ces contraintes. Encore une fois, les tribunaux ont renversé la vapeur.

Le Parlement a ensuite présenté le projet de loi C-2, devenu par la suite la nouvelle Loi électorale du Canada (2000, c. 9, lois.justice.gc.ca/fr/E-2.01/index.html) en 2000. La nouvelle loi limite les dépenses de publicité électorale par des tierces parties à 168 900 \$ au cours d'une élection générale et à 3 378 \$ au plus dans toute circonscription électorale pour promouvoir un ou des candidats en particulier ou s'y opposer, montants qui sont indexés en fonction de l'inflation. Les tierces parties doivent aussi divulguer le nom de leurs donateurs au cours de la période de six mois qui précède l'émission du bref électoral jusqu'au jour des élections (Élections Canada, 2004). À deux occasions, la loi actuelle a été invalidée par les tribunaux de l'Alberta pour être ensuite confirmée par la Cour suprême dans la décision *Harper v. Canada* (2004, <www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/2004/vol1/html/2004scr1_0827.html>). La juge en chef Beverley McLachlin, et les juges John Major et Ian Binnie, dans une opinion dissidente, ont estimé que la loi fixait un plafond de dépenses si bas qu'il ne permettait pas aux tierces parties de communiquer avec efficacité sur les enjeux électoraux au cours d'une campagne électorale. Dans leur avis dissident, les trois juges font remarquer que le directeur général des élections a affirmé lors de son témoignage qu'une page complète de publicité dans un grand quotidien canadien, publiée une seule fois, coûterait 425 000 \$, ce qui dépasse le plafond national. Le tarif postal pour un seul envoi groupé par Postes Canada, soit environ 7500 \$ dans certaines circonscriptions, dépasse lui aussi le plafond de dépenses locales. De plus, le plafond de dépenses nationales diminue le plafond local puisqu'il est établi à un niveau qui écarte la possibilité de dépenser jusqu'au plafond local dans la totalité des 308 circonscriptions.

La loi fédérale a aussi pour effet d'imposer des restrictions aux organismes de bienfaisance. Les activités politiques sont permises, y compris les appels à l'action politique, ou les communications invitant le gouvernement à adopter,

modifier ou conserver une politique ou une loi. Toutefois, l'Agence du revenu du Canada permet aux organismes de bienfaisance de consacrer au plus 10 % de leurs ressources au cours d'un même exercice à de telles activités « politiques » (Agence canadienne des douanes et du revenu, 2003).

Il est important d'empêcher les abus en matière de revendications présentées par des tierces parties. Pourtant, les libertés d'expression et d'association ont une importance primordiale pour toute démocratie fonctionnelle et à l'écoute des citoyens. À lui seul, cet argument devrait peser lourdement en faveur de règles qui favoriseraient la participation des groupes d'intérêts de tierces parties plutôt que de la restreindre.

8 LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE

Dans le volume *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère*, nous recommandions des changements au Programme de contestation judiciaire. Ce programme n'a pas donné naissance aux poursuites judiciaires des groupes d'intérêts. Les francophones, les femmes, les minorités religieuses et les groupes ayant des intérêts commerciaux ont tous présenté des causes devant les tribunaux avant la création du programme. L'appui du gouvernement a plutôt doté de nombreux petits groupes ou des groupes marginalisés des outils nécessaires pour se lancer dans de longs procès. Au cours des années, le programme a alimenté un réseau de groupes d'intérêts. Ils se sont d'ailleurs unis en 1992 pour faire échouer une tentative visant à l'abroger (Brodie, 2001, p. 358). La forme la plus récente du Programme de contestation judiciaire a été établie en 1994. Il offrait une aide financière pour faire progresser les droits linguistiques et les droits à l'égalité devant les tribunaux. Pendant la décennie suivante, le programme a versé près de 19 millions de dollars, dont les fonds proviennent de Patrimoine Canada, pour soutenir financièrement des causes devant les tribunaux. (Programme de contestation judiciaire, 2005, p. 19).

Le principal avantage du Programme de contestation judiciaire était d'assumer les coûts de causes judiciaires par des groupes ou des citoyens voulant bénéficier de la protection de la Constitution et de la Charte canadienne des droits et libertés. Un tel soutien n'est pas foncièrement problématique. Mais lorsque le gouvernement intervient au nom d'un d'intérêt social contre un intérêt quelconque du gouvernement, cela engendre un conflit. En appuyant les deux parties dans des cas de ce genre, le gouvernement affiche ce que le professeur Ian Brodie décrit comme « l'État en guerre contre lui-même devant les tribunaux » (Brodie, 2001, p. 376).

En plus de la problématique de l'indépendance et des conflits d'intérêts, il existe un certain risque que le Programme de contestation judiciaire devienne

un outil d'influence des politiques du gouvernement par procuration plutôt que le rempart des droits de demandeurs en manque de ressources. À cause de ces problèmes, le gouvernement a décidé d'abolir le programme.

9 LES VOTES LIBRES AU PARLEMENT ET DANS LES LÉGISLATURES PROVINCIALES

La convention en ce qui a trait à la discipline de parti exige que les députés d'arrière-ban au Parlement du Canada obéissent rigoureusement aux ordres venus d'en haut. Les gouvernements interprètent la défaite d'une mesure qu'ils ont présentée, ou l'adoption d'une mesure importante de l'opposition, comme la perte de la confiance du Parlement. Cette interprétation est utilisée pour contraindre les membres du gouvernement à appuyer des mesures qu'ils désapprouvent, de crainte de voir leur vote faire basculer le gouvernement dont ils font partie.

D'autres facteurs contribuent à ce qu'on appelle, ironiquement, l'effet de « l'otarie savante ». Même si les détails varient, les partis politiques choisissent leur chef au moyen d'un processus qui concerne l'ensemble du parti : bien que le caucus soit important, ce n'est pas au caucus que le chef rend des comptes, mais bien aux membres du parti. De plus, la décision d'accorder des avantages accessoires aux députés du gouvernement – présidence des comités, postes de secrétaires parlementaires et postes au Cabinet – appartient au chef, qui se sert de ces avantages pour récompenser la loyauté et punir la dissension. De même, le premier ministre et le Cabinet sont peu encouragés à émanciper les députés d'arrière-ban. Ils cherchent à faire avancer leur programme parlementaire et à protéger les intérêts de leurs ministères. L'obéissance de la Chambre permet de réaliser ces deux objectifs plus facilement.

Il est difficile de secouer le joug de l'appartenance politique. D'abord, il est difficile de se faire élire à titre d'indépendant. Même un candidat charismatique comme John Nunziata n'a pu se faire réélire après son expulsion du caucus libéral pour avoir critiqué l'incapacité du gouvernement à abolir la TPS tel que promis. Il existe de rares exceptions comme celles de feu Chuck Cadman, qui était député sortant lorsqu'il a fait campagne en tant qu'indépendant, et André Arthur, personnalité radiophonique de Québec. Ensuite, une fois élus, les députés indépendants ne jouissent pas des mêmes ressources parlementaires ou des mêmes prérogatives procédurales dont disposent les membres d'un parti. Par conséquent, il leur est difficile, pour ne pas dire impossible, de mettre un programme parlementaire indépendant de l'avant avec efficacité.

Dans les provinces où un parti remporte toujours de fortes majorités, des efforts ont été faits pour favoriser la participation des députés d'arrière-ban au caucus. En Alberta, par exemple, tous les projets de loi sont étudiés par le

caucus; au moins un projet de loi sur quatre est renvoyé aux ministres pour révision. Cependant, une fois que les délibérations du caucus prennent fin, tous sont censés appuyer le gouvernement à l'Assemblée législative. Cette pratique ramène au caucus les débats, les délibérations et la recherche de compromis propres à la fonction législative du Parlement, ce qui réduit les débats à l'Assemblée législative à une simple formalité et diminue considérablement le rôle d'une opposition atrophiée (Dobell, 2003, p. 93).

Une interprétation plus limitée du vote de censure pourrait atténuer les tensions coercitives, augmenter l'efficacité du Parlement et des assemblées législatives et susciter un meilleur équilibre entre les députés d'arrière-ban et ceux de premier plan. Le Parti conservateur du Canada a promis lors des élections fédérales de janvier 2006 de donner la possibilité aux députés d'arrière-ban de voter librement sur presque toutes les mesures, à l'exception du budget fédéral et du budget des dépenses, qui conserveraient leur statut de vote de censure (Parti conservateur du Canada, 2006, p. 44). Une autre pratique qu'il conviendrait d'étudier au Canada est celle en vigueur à la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni : le gouvernement utilise un système de symbole qui indique l'importance qu'il attache au vote. En plus du vote libre, les whips indiquent aux députés l'importance de leur présence en Chambre à l'aide de traits sous les points à l'ordre du jour. Lorsque la confiance du gouvernement est en jeu, on souligne trois fois l'appel (three-line whip ou vote de troisième catégorie) et on souligne une fois ou deux fois (one-line whip et two-line whip, ou votes de première catégorie et de deuxième catégorie) lorsque l'enjeu est moindre ou lorsque le vote ne risque pas d'entraîner la chute du gouvernement (Dobell, 2003, p. 90).

Le principal avantage de la libéralisation des votes au Parlement et dans les législatures serait de permettre à chaque député de respecter la volonté de ses électeurs plus adéquatement et d'agir selon sa propre conscience; ce qui, à son tour, aurait l'avantage de renforcer la fonction de représentativité du Parlement et de restaurer l'importance des débats et de la persuasion à la Chambre et dans ses comités.

10 UN GOUVERNEMENT RESPONSABLE POUR LES AUTOCHTONES

Il existe un consensus général dans le droit, les conventions et l'opinion publique au Canada voulant que les peuples autochtones aient droit à une certaine autonomie gouvernementale. Il existe un consensus tout aussi grand voulant que les mécanismes mis en place pour concrétiser ce droit ont rarement bien fonctionné. Depuis les premiers contacts, les puissances coloniales ont reconnu le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Le principe a été

enchâssé, plutôt qu'accordé, dans les traités négociés avec les représentants autochtones et dans la Proclamation royale de 1763. La Constitution canadienne protège le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, et le droit international consolide le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale au sein d'États actuels (Ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada, 2004). Cependant, la forme qui conviendrait le mieux à l'exercice de ce droit et sa relation avec les autres ordres de gouvernement demeurent incertaines.

Jean Allard, militant métis de longue date, critique le manque d'obligation de rendre des comptes et d'équilibre du système actuel des réserves (Allard, 2002). Il souligne que les élites exercent un contrôle complet dans la plupart des réserves, régnant sur une classe défavorisée pauvre et sans voix. Le système a émergé en même temps que les dépenses fédérales pour les Autochtones sont passées de 262 millions de dollars en 1969 à plus de 6,3 milliards de dollars en 1999 (Owens, 2002). Historiquement, la responsabilité des gouvernements est restée vague jusqu'à ce que le peuple élise une assemblée législative qui tirait ses revenus des citoyens qu'elle représentait et qui contrôlait ses propres dépenses. Le mot d'ordre était peut-être « aucun impôt sans représentation parlementaire », mais l'inverse est aussi vrai : il ne peut y avoir de représentants responsables sans impôts. Lorsqu'un corps législatif perçoit de l'argent, il a l'obligation de rendre des comptes aux contribuables, à savoir les électeurs. Cependant, dans la structure actuelle, les transferts fédéraux sont versés directement aux gouvernements autochtones, échappant aux électeurs et brisant ce lien essentiel.

Allard a proposé l'idée radicale de rediriger le versement des transferts fédéraux des chefs de bandes et de réserves directement entre les mains des individus (Owens, 2002). Il faudrait pour cela amender de nombreuses ententes bien établies pour permettre aux Autochtones de recevoir directement leur part des sommes payables en vertu d'un traité et des règlements des revendications territoriales. Des amendements coordonnés seraient également nécessaires pour permettre aux gouvernements autochtones de prélever des impôts et des taxes et ainsi rétablir un lien qui oblige au certain niveau de responsabilité (Owens, 2000).

Les efforts visant à élaborer un modèle démocratique d'autonomie gouvernementale autochtone et à y parvenir n'ont pas réussi jusqu'à maintenant. Bien qu'elle s'écarte considérablement de la structure actuelle, la proposition d'Allard, de même que d'autres réformes visant à accroître l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité des gouvernements autochtones, méritent un examen approfondi. Pour un traitement plus approfondi de cette question, voir la monographie 6, « La gouvernance autochtone : quand tout le reste échoue, essayez un peu de liberté », à la page 243).

11 LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES PROCÉDURES

L'argent est aussi essentiel à la politique que l'oxygène à la vie. Depuis la naissance de la démocratie toutefois, l'argent est à la base de scandales, d'abus d'influence et – comme l'ont si bien illustré les divulgations tant aux États-Unis qu'au Canada – de comportements criminels. Le Canada tente de résoudre ce dilemme depuis des décennies, pas entièrement en vain, mais des failles, des lacunes et des conséquences imprévues persistent.

Le Canada a récemment modifié en profondeur les règles relatives au financement politique (Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), 2002 [Can]). Le nouveau règlement entré en vigueur le 1er janvier 2004 limite à 5000 \$ par année la contribution des particuliers à chaque parti enregistré et à ses entités affiliées, y compris les campagnes d'investiture; à 5000 \$ par campagne à la direction d'un parti enregistré, pour l'ensemble des candidats à la direction; et à 5000 \$ par élection à un candidat non affilié à un parti enregistré. Les entreprises, les syndicats et les associations non constituées en personne morale pourront verser jusqu'à 1000 \$ par année à un parti enregistré et à ses entités affiliées; et jusqu'à 1000 \$ par élection à un candidat non affilié à un parti enregistré (ces plafonds sont indexés en fonction de l'inflation et ont été élevés depuis). Selon le nouveau règlement, le montant des dépenses des partis enregistrés pendant une campagne a été haussé (de 0,62 \$ à 0,70 \$ par électeur), mais il inclut les dépenses relatives aux sondages électoraux et aux recherches dans la définition de « dépenses électorales ». Le règlement plafonne les dépenses des candidats à l'investiture à 20 % des dépenses électorales maximales accordées aux candidats à l'élection générale précédente dans la circonscription. La Loi fédérale sur l'imputabilité a de nouveau abaissé les limites de dons. Depuis janvier 2007, les dons des compagnies, des syndicats et des organisations sont interdits; le montant maximal qu'un individu peut donner à un parti politique enregistré est maintenant de 1000 \$ annuellement; et il y a une limite annuelle différente de 1000 \$ applicable aux dons aux instances locales d'un parti politique enregistré, y compris les candidats, les participants d'une course à l'investiture et les associations de circonscription. Toutes ces limites doivent être indexées en fonction de l'inflation, ce qui a déjà été fait (<http://www.faa-lfi.gc.ca/fs-fi/16/01fs-fi_f.asp>; <<http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=ec90557&dir=bkg&lang=f>>).

La portée de la règle de divulgation obligatoire des donateurs a également été élargie lors des réformes de 2002. Les exigences de divulgation s'appliquent désormais aux associations de circonscription enregistrées, aux candidats à la direction et aux candidats à l'investiture. Les candidats à la direction d'un parti auront à fournir des rapports intérimaires faisant état de leurs contributions à

chacune des quatre dernières semaines de la campagne. Les candidats à l'investiture auront à produire un rapport financier s'ils ont accepté des contributions d'au moins 1000 \$ ou engagé des dépenses d'investiture d'au moins 1000 \$. L'actuel gouvernement a aussi déposé le projet de loi C-54, Loi modifiant la Loi électorale du Canada (responsabilité en matière de prêts), afin d'éliminer les lacunes de la loi relatives aux prêts lors des campagnes électorales. Ce projet de loi interdit aux syndicats, aux associations et aux compagnies de prêter de l'argent aux partis politiques et fixe des limites au total des prêts, garanties de prêt et dons accordés par des individus pour qu'il ne dépasse pas le maximum prévu à la Loi fédérale sur l'imputabilité. Le projet de loi n'est pas encore adopté.

Les changements les plus importants touchent le financement public des partis politiques enregistrés. Les partis qui ont obtenu au moins 2 % des votes valides à l'échelle nationale (ou 5 % des votes valides dans les circonscriptions où ils ont soutenu un candidat) seront admissibles à une allocation trimestrielle qui, calculée sur une année, reviendra à 1,75 \$ par vote valide obtenu à l'élection générale précédente. Encore une fois, ces montants sont indexés en fonction de l'inflation et ont été haussés depuis (Élections Canada, 2003). L'effet immédiat a été d'augmenter les fonds disponibles aux partis, malgré le plafond extraordinairement peu élevé imposé aux entreprises et aux syndicats. Le montant total des fonds publics alloué à tous les partis politiques en 2004, n'incluant pas les dépenses électorales, était d'environ 22 millions de dollars, ce qui représente plus du double du montant de 10 millions que les partis s'attendaient à perdre en vertu des nouveaux plafonds de contribution (Sayers et Young, 2004, p. 2).

Ces réformes ont manifestement profité aux comptes bancaires des partis et avec Loi fédérale sur l'imputabilité, toute contribution des entreprises et des syndicats a été retirée du processus politique. Mais elles ont également brisé un lien important entre les partis politiques et l'électorat. Lorsqu'un parti peut, et doit, recueillir des dons d'un grand nombre de personnes, sa réussite ou son échec témoigne de la force de son organisation et de l'attrait de ses politiques. Cela incite les partis à plaire au plus grand nombre possible d'électeurs et de donateurs. Un parti qui a perdu la faveur du public en général aura peu d'appui et il sera forcé de réorganiser ou de réévaluer ses positions. Ce n'est plus le cas au Canada. Le sort financier d'un parti est maintenant fondé sur son rendement antérieur; son attrait actuel n'a aucune conséquence financière.

Il faut encourager les partis à bâtir de grandes coalitions, à solliciter la participation du plus grand nombre de personnes possible, plutôt que de représenter des intérêts particuliers. Le financement public réduit, combiné à d'autres réformes, pourrait favoriser de petites contributions provenant d'un grand nombre de donateurs. Cela est préférable à d'importantes contributions provenant d'un petit nombre de donateurs riches ou, ce qui est tout aussi inquiétant, à une allocation inconditionnelle provenant d'un seul donateur : le gouvernement.

Les campagnes d'investiture et de direction de partis sont maintenant soumises à des plafonds de contribution et à des exigences de divulgation. Il faut également considérer les autres aspects des campagnes. La controverse que suscitent les récentes courses à l'investiture impliquant des politiciens reconnus tels que Sheila Copps, Michael Ignatieff, et Chuck Cadman remet en question la crédibilité de ces procédures. L'influence politique venant du sommet semble avoir compromis l'application normale du processus démocratique. Nous devrions nous demander si Élections Canada devrait s'intéresser de près à la gestion des campagnes d'investiture et de direction de partis, ou si l'on doit exiger que les partis enregistrés soumettent leur fonctionnement interne à des normes ayant force de loi.

12 LE DÉVELOPPEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE POLITIQUE

Les partis politiques – malgré tout le mal qu'on en dit souvent – jouent un rôle essentiel dans l'organisation et le fonctionnement de notre système démocratique. Lorsqu'ils vivent un déclin de leurs capacités et de respect public, c'est la démocratie elle-même qui en souffre. L'un de nous a fait observer que le déclin de l'efficacité des partis politiques et du respect public qui leur est accordé s'explique principalement par le manque « d'infrastructures démocratiques » adéquates à la base des partis (Manning, 2005). Il avait particulièrement à l'esprit le manque d'instituts de recherche importants et bien financés qui produiraient des idées sur un éventail de domaines de politiques publiques ainsi que le manque de liens solides avec le monde universitaire, mais le terme englobe également d'autres lacunes.

Les liens avec les militants qui cherchent à faire avancer ces idées sur la scène politique sont fragmentaires. Les personnes qui sont prêtes à consacrer d'importants efforts au processus démocratique plutôt qu'à appuyer financièrement une campagne électorale sont rares. L'éducation politique et la formation pratique du « capital humain » de la démocratie – des représentants des candidats aux attachés politiques des ministres du Cabinet en passant par les directeurs de circonscription et les candidats – fait lamentablement défaut. Les voies de communication politique, des maisons d'édition aux sites Internet importants en passant par les journaux crédibles de différentes allégeances politiques, sont peu nombreuses. La même chose vaut pour les grandes tribunes, les congrès professionnels et les salons qui rassemblent les participants au processus politique de tout ce vaste pays à des fins plus larges et moins litigieuses que celles visées par les congrès de parti.

Les partis politiques du Canada et leurs partisans doivent prêter davantage attention au développement des infrastructures démocratiques – les

organisations et les programmes qui génèrent et régénèrent le capital intellectuel, financier et humain de la politique. Cela est essentiel au renouveau et à la continuité de la vitalité du processus démocratique.

CONCLUSION : BÂTIR UNE MEILLEURE DÉMOCRATIE

En démocratie, le citoyen vient au premier rang des préoccupations. Trop souvent, face à la bureaucratie gouvernementale et aux impératifs institutionnels, les intérêts des citoyens deviennent secondaires. L'objectif de la réforme démocratique est de rétablir l'équilibre, de doter les citoyens d'outils de participation efficaces et de leur donner des raisons manifestes de faire confiance au processus démocratique. Cet objectif requiert que les citoyens de toutes régions, de tous âges, de tout secteur d'intérêt et de tout contexte connaissent parfaitement la nature et la portée des réformes proposées. On doit dûment les consulter, les renseigner et les amener à participer aux débats sur le pour et le contre des choix offerts. Plus encore, ce sont eux qui doivent faire les choix. La démocratie canadienne n'est pas le projet de prédilection des militants ou des élites politiques. Il appartient au peuple.

Dans les pages précédentes, nous avons présenté un éventail de propositions de réformes du processus et des institutions démocratiques. Chacune d'elles – de la réforme électorale à celle du financement des partis en passant par les initiatives de citoyens – méritent d'être étudiées. Nous les recommandons à l'attention des lecteurs. Pour notre part, nous sommes persuadés que les Canadiens doivent donner la plus haute priorité à certains points de cet éventail de réformes. Ils sont les plus susceptibles, selon nous, d'encourager les Canadiens à prendre leurs libertés au sérieux, à prendre à partie leur gouvernement, à exiger des réponses et à faire entendre leur voix efficacement pour toutes les décisions qui les touchent.

RECOMMANDATIONS

Pour faire progresser les réformes démocratiques canadiennes, nos recommandations sont les suivantes :

- 11.1 Encourager les citoyens, les groupes d'intérêts et les partis politiques intéressés aux réformes démocratiques à examiner, débattre et à décider des réformes qui méritent le plus leur appui à partir d'un éventail de réformes démocratiques incluant : l'éducation civique, les assemblées de citoyens, les élections à date fixe, la réforme du système électoral, les référendums, les initiatives populaires et les processus de destitution, l'influence des organismes « tiers » et le financement électoral, le programme de contestation judiciaire, le vote plus

libre au Parlement et au sein des législatures provinciales, la mise en place d'un gouvernement responsable pour les Autochtones, la réforme du financement des partis politiques et de leur fonctionnement, et le développement d'une infrastructure politique.

- 11.2 En particulier, renforcer l'éducation civique non partisane et non idéologique au Canada (point #1).
- 11.3 Convoquer des assemblées de citoyens pour considérer d'autres options de réformes démocratiques et investir dans des référendums accompagnés de campagnes d'éducation pour laisser les électeurs informés décider si une réforme en particulier devrait être adoptée ou non (points #2 et #5).
- 11.4 Mettre en place des votes plus libres dans les législatures provinciales et au Parlement, particulièrement pour les mesures visant à faire progresser les processus et les institutions démocratiques (point #9).

LA GOUVERNANCE AUTOCHTONE : QUAND TOUT LE RESTE ÉCHOUE, ESSAYEZ UN PEU DE LIBERTÉ

Tout le monde s'accorde pour dire que la condition des peuples autochtones au Canada est inacceptable. Alors, comment expliquer que rien ne change? Les indicateurs sont bien connus : mauvaise santé, pauvreté, suicide, toxicomanie, dépendance envers l'aide sociale et ainsi de suite. Tous ces aspects sont liés au développement économique. Il n'y a pas de doute qu'une personne prospère et occupant un emploi est plus heureuse qu'une personne pauvre et au chômage. Tout le monde s'accorde pour dire cela aussi, pourtant rien ne change sur ce plan non plus.

UNE RÉALITÉ PARALLÈLE

Les idées reçues veulent que ce problème doive être réglé en concevant une société parallèle pour les Autochtones, tel que recommandé par la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), une politique appuyée par la plupart des dirigeants autochtones et par les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette société parallèle (et un « troisième ordre de gouvernement ») est censée refléter et préserver les valeurs traditionnelles et garantir le développement économique des peuples autochtones. Une caractéristique fondamentale de ces valeurs traditionnelles est supposément le collectivisme, c'est-à-dire le rejet substantiel de la propriété privée et de l'économie de marché. Cependant, les faits historiques ne sont pas conformes à ce mythe voulant que les sociétés autochtones fussent collectivistes par nature avant leur contact avec les Européens. Le système de propriété de l'époque variait selon chaque bande d'après leur mode de fonctionnement économique. Les groupes de chasseurs-cueilleurs avaient évidemment des coutumes différentes de celles des tribus sédentaires pratiquant l'agriculture. Toutefois, tous respectaient la propriété à leur façon (Anderson *et al.*, 2006).

Comme premier indice à savoir si le collectivisme a fonctionné pour les Autochtones canadiens, il est notoire que les individus qui ont choisi de quitter le système de réserves et sont « allés en ville », se joignant à l'économie de marché, obtiennent de bien meilleurs résultats en matière de santé, d'éducation et d'emploi que leurs pairs qui sont restés dans les réserves¹. Cette situation est le cas de près de la moitié des Indiens inscrits. Leur niveau de vie en ville n'est pas encore assez élevé, mais il est bien mieux qu'avant et s'améliore. Cela démontre que les Autochtones peuvent très bien s'adapter dans le monde « normal », comme ce à quoi quiconque croyant en l'égalité devrait s'attendre. Ce n'est pas une preuve en soi que l'idée d'une « société parallèle » soit viciée, mais il y a d'autres indices.

1 Par exemple, le revenu médian dans les réserves est d'environ 42 % du revenu médian canadien alors que le revenu médian hors des réserves atteint 72 % de ce dernier (Richards, 2006).

Le modèle de la société parallèle, sous la direction de l'Assemblée des premières nations, des politiques gouvernementales et de documents constitutionnels comme le traité des Nisga'a, comprend un certain nombre de nations autochtones avec leur propre gouvernement et est fondé sur l'autosuffisance, la gouvernance démocratique et la propriété collective. Cette « autosuffisance » implique habituellement des subventions importantes et à long terme, mais notre étude mettra l'accent sur la gouvernance et sur la propriété.

LE « MARCHÉ » DANS LA GOUVERNANCE

Les gouvernements ont leurs propres « marchés » pour la discipline. La Révolution américaine était fondée en partie sur le slogan mémorable « No taxation without representation! » (pas d'imposition sans représentation politique). L'universitaire canadien Tom Flanagan a décrit le corollaire logique de ce slogan, qui est « pas de représentation politique efficace sans imposition » (Flanagan, 2000). En d'autres mots, tant qu'il semble que le gouvernement utilise « l'argent des autres », les électeurs se préoccupent peu de l'efficacité des dépenses. Le fait que les conseils de bande reçoivent la majorité de leurs recettes d'une source (le gouvernement fédéral) autre que les citoyens de leur communauté restreint grandement leur responsabilité. Les membres de la bande n'ont aucun mécanisme pour garantir cette responsabilité, puisqu'ils ne peuvent contrôler le financement. Le contrôle de l'argent par une élite semble avoir de la légitimité puisque les fonds sont transférés à des organismes dirigés par cette élite. Si celle-ci devait compter sur des contributions de la part de membres de la bande, ceux-ci seraient considérablement plus motivés et auraient une bien plus grande capacité d'insister sur la responsabilité².

Quand « l'argent des autres » vient de l'extérieur, cette affirmation est évidente. Mais elle est également vraie quand les ressources utilisées par un gouvernement sont possédées collectivement plutôt qu'individuellement. Les gens y accordent simplement moins d'importance. C'est une des leçons principales d'une gigantesque expérience « sur le terrain » en matière de propriété et de gouvernance collective au vingtième siècle, qu'on appelait alors le « communisme ». Les conséquences ne sont pas uniquement économiques. Le fait est que quand un gouvernement possède la richesse et les moyens de production, il a aussi les moyens de contrôler les électeurs. C'est une situation dangereuse pour la démocratie. La propriété privée est essentielle non seulement à la richesse, mais aussi à la liberté.

Mettant de côté le cas du Canada pour l'instant, il est instructif d'examiner les recherches de Stephen Cornell et de Joseph Kalt à propos du « Harvard Project »³. Cette étude longitudinale des Amérindiens aux États-Unis, où les régimes varient bien plus d'une tribu à l'autre qu'au Canada, constitue une « expérience naturelle » impossible ici. Une conclusion sans équivoque est que les tribus qui ont rigoureusement isolé leur gestion de la politique ont obtenu le plus de succès. Cela nécessite une structure administrative indépendante pour engager, licencier et prendre d'autres décisions de gestion d'après les normes professionnelles usuelles, sans interférence politique. Notre modèle de la « société parallèle » rend cela très difficile. Le contraire est généralement vrai : les politiciens sont

-
- 2 Le même problème de responsabilité survient aussi dans les provinces de l'Atlantique, où une grande partie des dépenses publiques est financée par des fonds provenant d'autres régions du pays (McMahon, 2000b).
- 3 Pour un résumé, voir <www.ksg.harvard.edu/hpaided/overview>.

responsables de la gestion. Il n'est pas surprenant que les résultats soient négatifs. Assez indépendamment de la culture, partout dans le monde, quand les gouvernements dirigent tout comme ils le font dans les sociétés collectivistes, leurs « proches » sont toujours avantagés par rapport aux « exclus ».

DES PIÈCES MANQUANTES

Nous savons grâce à une grande quantité d'études et d'expériences, résumées dans cette série et disponibles ailleurs, que les marchés libres sont absolument essentiels à une économie prospère. Les transactions volontaires, au sein d'un cadre juridique favorisant la concurrence et la transparence, mènent aux meilleurs résultats sur le plan économique. Pour que les individus concluent des transactions volontaires, ils doivent bien sûr jouir de la propriété privée. D'après la conception actuelle de la société parallèle autochtone, ce n'est pas le cas. Même les maisons ne sont pas sujettes à la propriété privée dans plusieurs réserves et les terrains ne le sont jamais, bien qu'ils puissent être occupés en vertu d'un « certificat de possession », qui est un statut bien loin de la pleine propriété. De même, pour que les individus deviennent entrepreneurs, ils doivent avoir accès tant au risque qu'à sa récompense. Le régime actuel rend impossible pour les Autochtones de donner en garantie leur actif principal, c'est-à-dire leurs terres, ou même plusieurs biens corporels situés dans la réserve.

Bien sûr, il y a de nombreux obstacles empêchant les citoyens autochtones d'intégrer l'économie générale et de prospérer. Ces obstacles comprennent des préjugés réels ou potentiels de la part de la communauté en général et du ressentiment, qui peut prendre une forme violente, de la part des communautés autochtones. Pourtant, plusieurs ont réussi à rejoindre l'économie générale et ont obtenu du succès. Il est toutefois difficile de réussir cela en partant d'une réserve non urbaine. La vie dans la réserve, qui implique un revenu annuel garanti et des prestations, est souvent une solution concurrentielle et plus facile. Voici donc une recette pour échapper au statu quo.

OFFRIR DES CHOIX

L'alliance des chefs, des conseils et du gouvernement fédéral empreint de rectitude politique est difficile à contester pour un individu. On peut aussi soutenir valablement que la population a le devoir d'honorer des contrats datant de plusieurs siècles avec les Autochtones qui le souhaitent. Nous avons cependant un plus grand devoir de permettre les choix individuels et de respecter les droits individuels des Autochtones, même si les élites souhaitent les restreindre. Le « choix » est le mot clé. Personne ne devrait être contraint. Nous devrions faire tout ce que nous pouvons pour offrir davantage de choix. En premier lieu, une éducation est nécessaire. Bien sûr, les gens disent cela depuis des années. Des progrès ont été accomplis, mais cela reste un domaine aux résultats très décevants. C'est particulièrement le cas dans les écoles de réserves et cela continuera jusqu'à ce que les bandes et les gouvernements provinciaux permettent l'évaluation du rendement scolaire des enfants autochtones⁴. Il y a peu d'illustrations aussi négatives de la pertinence du slogan de l'Institut Fraser, « si ça importe, mesurez-le ».

4 C'est tout à fait possible et a déjà été accompli en Colombie-Britannique, voir Cowley et Easton, 2004, 2006.

Plus important encore, pour donner une véritable signification à l'évaluation du rendement et aux choix individuels, on devrait accorder aux parents des bons d'études pour leurs enfants, valables dans n'importe quel district scolaire de la province et avec toute aide supplémentaire nécessaire pour le transport et ainsi de suite. Les écoles à chartre devraient avoir le droit d'offrir davantage de choix spécialement conçus d'après les besoins des enfants provenant des réserves. Cela constitue une application des principes du marché à l'éducation, et ça fonctionne.

Les mesures législatives et financières concernées devraient être modifiées pour rendre la pleine propriété plus facile pour les familles autochtones vivant dans les réserves. Des progrès ont été accomplis en ce sens et ceux-ci devraient être applaudis et accélérés.

LE POUVOIR DU PORTEFEUILLE

Une idée bien plus controversée, parce que plus perturbatrice, est celle de rediriger la majorité des fonds que le gouvernement fédéral dépense pour les Autochtones, qui vont actuellement à un fonds collectif contrôlé par les élites de la bande, directement aux individus. On devrait étudier la possibilité d'envoyer une grande partie des cinq milliards de dollars annuels envoyés aux chefs et aux conseils de bandes à des fins gouvernementales directement aux membres de la bande (les bons d'études sont une des manières d'accomplir ceci) et de permettre aux conseils d'imposer une certaine partie de cet argent si leurs électeurs l'acceptent. Cette politique donnerait vie au principe de la « représentation politique parallèle à l'imposition » et mettrait fin au syndrome de « l'argent des autres » (voir, par exemple, Allard, 2002).

CONCLUSION

La proposition générale est claire. Les marchés se résument au choix. En raison de nos lois et de nos régimes financiers actuels, les choix disponibles pour les Autochtones ont été restreints ou (plus souvent) gravement biaisés en faveur des activités collectives et non commerciales depuis la *Loi sur les Indiens* de 1876. Si l'approche collective et non commerciale continue d'être choisie par plusieurs, cela constitue en soi une décision de marché. Toutefois, il faut un véritable choix. Les outils de création de richesse – les droits de propriété, l'accès au capital et le développement du capital humain – s'appliquent aux politiques autochtones. Ces outils sont normalement disponibles pour la vaste majorité des gens dans les pays développés, mais pas pour les pauvres des pays en développement. Malheureusement, notre population autochtone établie dans les réserves n'y a pas accès non plus. Nous avons noté ci-dessus que les droits de propriété sont inexistant dans les réserves. Cela limite l'accès au capital, puisque les Autochtones ne peuvent pas emprunter en donnant leurs actifs en garantie. L'état de l'éducation (le capital humain) dans les réserves est aussi déplorable. Nos recommandations visent à corriger ces désavantages.

La quantité phénoménale de « solutions » non autochtones au « problème amérindien » qui ont été imposées malgré l'opposition des bénéficiaires et qui ont mené à des conséquences désastreuses fait office d'avertissement sérieux. Nous devons reconnaître qu'aucune solution ne convient à toutes les situations. Un processus fondé sur le « bon sens » pour effectuer des réformes est de permettre aux bandes de volontairement accepter ou de refuser un ensemble de réformes ou des éléments individuels de celles-ci. Les conséquences des réformes devraient aussi être évaluées sur une base régulière : le succès

encouragera d'autres bandes à les imiter. Bien qu'aucune bande ne doive être forcée de renoncer au régime actuel, il pourrait être approprié dans certains cas d'insister pour que des référendums soient tenus, afin de permettre aux membres de la bande de déterminer par un vote libre si leur réserve désire adopter les réformes ou non.

RECOMMANDATIONS

- ✦ Séparer la gestion du financement des programmes de leur structure politique dans les bandes autochtones.
- ✦ Donner davantage de choix aux parents et aux élèves en éducation, grâce à des bons d'études et à un cadre juridique permettant l'établissement d'écoles à charte.
- ✦ Encourager la propriété privée sur les réserves, en particulier la propriété des logements laquelle devrait être cédée aux individus et aux familles.
- ✦ Envoyer directement aux individus et aux familles les cinq milliards de dollars qui sont actuellement distribués aux chefs et aux conseils de bande, tout en permettant aux bandes d'imposer une partie de cet argent pour financer leur fonctionnement.

RÉÉQUILIBRER LA FÉDÉRATION

« OTTAWA CONTRE LES PROVINCES »

La démocratie est une question d'équilibre. Elle vise à réconcilier d'innombrables opinions, perspectives et idées divergentes. Elle nécessite un équilibre dynamique entre la loyauté et la dissidence, la concurrence et le consensus, les citoyens et l'appareil gouvernemental. Au fil du temps, tout système complexe tend à se dérégler, à se déséquilibrer, et le gouvernement est l'institution humaine la plus complexe que nous connaissions. Ayant entamé depuis longtemps son deuxième siècle, la démocratie canadienne est en grave rupture d'équilibre à plusieurs égards, dont certains, selon nous, sont cruciaux.

Dans les chapitres 10 et 11, nous avons abordé le déséquilibre profond et fondamental qui s'est créé entre les institutions gouvernementales et les citoyens canadiens et avons proposé des contre-mesures immédiates et à long terme. Cependant, une fois abordées les lacunes les plus pressantes de l'équilibre entre les citoyens et le gouvernement, et alors que nous sommes toujours à examiner nos options de réformes à plus long terme, un déséquilibre tout aussi inquiétant dans la structure fédérale réclame notre attention.

Le plus pressant de ces déséquilibres s'est formé au fil de plusieurs décennies et ne sera pas une surprise pour bien des lecteurs. Il s'agit de l'écart criant entre les responsabilités et les ressources des gouvernements fédéral et provinciaux. La rivalité entre les deux ordres de gouvernement est peut-être aussi vieille que la fédération, mais les Canadiens ne peuvent se permettre le déséquilibre actuel. Nous présentons donc plusieurs observations et recommandations visant à « rééquilibrer » la fédération.

Il suffit de corriger le déséquilibre fédéral-provincial pour que le Canada soit en mesure d'en faire davantage. Soulagées des tensions stériles générées par les intrusions fédérales dans leurs champs de compétence, et soutenues par les points d'impôt concédés par Ottawa, les provinces seraient libres d'innover

et de répondre plus directement aux priorités de leurs citoyens. Il est probable que les gains soient des plus considérables dans le secteur des services sociaux, une compétence provinciale exclusive. Nous soutenons que les avantages du « rééquilibrage » démocratique, qui consiste à remettre le pouvoir de choisir toujours au niveau le plus près possible du citoyen, inciteront bientôt l'adoption de la même philosophie dans les autres domaines.

Cela dit, de graves déséquilibres demeurent au sein de la structure fédérale centrale elle-même. La légitimité affaiblie du Sénat nommé en tant que Chambre de représentants régionaux en est un de longue date. La préoccupation croissante à l'égard des juges considérés comme « activistes » et des lois « décrétées par les tribunaux » est un déséquilibre plus actuel. Cependant, nous constatons que ces préoccupations sont enracinées dans un malaise plus profond : l'affaiblissement de la fonction législative de l'État au profit des deux autres ordres de la triade classique de la démocratie constitutionnelle, l'exécutif et le judiciaire. Dans la conclusion de ce chapitre, nous examinons en détail la façon dont cette relation s'est dérégulée ainsi que les moyens de la rétablir.

Nous recommandons que des efforts soient déployés pour rééquilibrer la fédération canadienne, mais pas pour des raisons théoriques ou idéologiques. Nous le faisons, car nous croyons que cela ouvrira la porte à une évolution démocratique qui élargira la liberté de choix des Canadiens et la responsabilisation, améliorera notre qualité de vie, stimulera notre productivité et notre prospérité, et renforcera la capacité de leadership international du Canada.

UN RETOUR À LA CONSTITUTION : RÉÉQUILBRER LES CHAMPS DE COMPÉTENCE

Le déséquilibre le plus grave touchant le rendement des gouvernements du Canada, autant fédéral que provinciaux, a été engendré par l'intrusion fédérale continue dans le secteur des services sociaux tels que les soins de santé, que notre Constitution attribue clairement aux provinces. Pendant des décennies, le gouvernement fédéral s'est ingéré dans ces domaines de compétence provinciale par l'exercice arbitraire du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui trahit l'esprit de la Constitution. De façon plus concrète, cela crée des tensions inutiles dans les relations fédérales-provinciales et va à l'encontre du principe voulant que les services sociaux essentiels soient dispensés plus efficacement par le gouvernement le plus près des citoyens. En divisant la responsabilité à l'égard des conséquences des politiques sociales, cette pratique diminue la capacité des Canadiens à tenir un quelconque ordre de gouvernement responsable de l'échec de ces politiques.

Des gouvernements provinciaux plus forts

La première étape du rééquilibrage du fédéralisme canadien devrait donc être le transfert par le gouvernement fédéral aux provinces de pouvoirs, de responsabilités et de la capacité à générer des revenus dans les secteurs que la Constitution attribue clairement et correctement à celles-ci. Les provinces, à leur tour, devraient profiter de l'occasion pour envisager le rééquilibrage et le transfert de certaines compétences provinciales aux autorités municipales.

Nous encourageons ce rééquilibrage principalement pour son effet immédiat sur l'amélioration du rendement gouvernemental au Canada. Cependant, il existe d'autres bonnes raisons de respecter la répartition constitutionnelle des compétences au Canada. D'abord, il s'agit de la Constitution, la loi fondamentale sur laquelle reposent tous les textes législatifs. Le gouvernement fédéral ne devrait pas être libre de la modifier de facto par l'intermédiaire du pouvoir de dépenser l'argent des contribuables. Qu'il l'ait fait a joué un rôle important dans la création du déficit démocratique du Canada. Les habitants des provinces qui ont voté massivement contre le parti au pouvoir à Ottawa croyaient que le gouvernement fédéral, avec peu ou aucune représentation démocratique dans leur province, imposerait des politiques non désirées dans les secteurs considérés de compétence provinciale par la Constitution. La pratique en vigueur prive les électeurs provinciaux de leur droit de vote dans des secteurs qui sont d'une grande importance pour eux, soient les services de santé et les services sociaux.

Cependant, l'argument le plus puissant en faveur d'un rééquilibrage de la fédération canadienne est possiblement que cela fonctionne. Dans la première partie de ce volume, *Au service des Canadiens : la qualité de vie*, nous avons montré la relation négative entre le succès d'une politique et l'intrusion fédérale dans les secteurs de compétence provinciale. Là où les provinces sont maîtresses de leurs champs de compétence constitutionnelle, le Canada surpasse la plupart des autres pays. Là où le gouvernement fédéral s'ingère dans les secteurs que la Constitution a sagement placés sous compétence provinciale, les résultats du Canada sont parmi les pires du monde industrialisé. Et lorsqu'Ottawa fait marche arrière et se retire des compétences provinciales dans lesquelles il s'était ingéré, le rendement s'améliore.

Un gouvernement national plus fort et aux objectifs mieux ciblés

Jusqu'ici, nous avons principalement discuté de la nécessité de rééquilibrer la fédération canadienne en déléguant la responsabilité et la capacité de financement en aval, soit aux ordres de gouvernement le plus près des citoyens. Certains soutiendront que cela affaiblira le gouvernement central, réduisant son importance et son efficacité, affaiblissant même les liens qui unissent

notre fédération. Nous ne sommes pas d'accord. Pour nous, « rééquilibrer la fédération » signifie également renforcer le gouvernement national dans ses principaux rôles, des secteurs dans lesquels personne ne conteste la nécessité d'un gouvernement fédéral fort. Par coïncidence, il s'agit souvent de secteurs dans lesquels le rendement du gouvernement fédéral n'a pas été très reluisant au cours des dernières années.

Parce que son attention s'est détournée des responsabilités fédérales clés, le Parlement fédéral devrait se concentrer sur le renforcement du rendement du gouvernement national en ce qui concerne :

- ✦ la politique étrangère du Canada;
- ✦ sa capacité militaire et de défense;
- ✦ la négociation d'accords commerciaux internationaux favorables et l'élimination des barrières commerciales au sein du Canada;
- ✦ une politique monétaire stable;
- ✦ les droits de propriété intellectuelle;
- ✦ le droit criminel et les dispositions relatives à la sécurité publique;
- ✦ l'acquiescement des responsabilités fédérales envers les peuples autochtones.

Il faut noter que nous ne disons pas que le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à jouer dans la protection de la santé des Canadiens, mais seulement que son rôle n'est pas de financer ou de déterminer la prestation de services essentiels. Le soutien fédéral en matière de soins de santé devrait être axé sur les secteurs où il peut être le plus utile sans compromettre la compétence provinciale : le soutien à la recherche et dans les sciences de la santé, les paiements de péréquation pour permettre aux provinces démunies de respecter les normes nationales, la collecte et la diffusion de données relatives au rendement du système de soins de santé et la coordination d'une réponse à l'égard des risques pour la santé publique tels que les pandémies qui nécessitent une réponse nationale.

L'unité dans la diversité : des ententes interprovinciales pour renforcer la fédération

Certains Canadiens pourraient s'inquiéter que la mise en œuvre de nos propositions, surtout celles qui renforcent les provinces, doive par définition affaiblir l'unité nationale. Nous rejetons cette vision d'un jeu à somme nulle. Selon nous, le maintien de l'unité nationale n'est pas un monopole du gouvernement fédéral. Il s'agit plutôt d'une responsabilité partagée par chaque Canadien et chaque ordre de gouvernement. Au-delà de cet énoncé de principe, nous envisageons un rôle élargi pour les provinces et les territoires dans le renforcement des liens qui unissent notre pays.

Par le passé, les Canadiens ont beaucoup compté, même excessivement, sur le gouvernement fédéral pour maintenir le ciment de la Confédération. Les initiatives nationales telles que l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, la péréquation, les programmes de développement régional, la propriété d'État d'un réseau de radiodiffusion et de télédiffusion et la Loi canadienne sur la santé devaient toutes nous unir davantage. Dans une certaine mesure, elles l'ont fait. Cependant, l'utilisation arbitraire du pouvoir fédéral de dépenser qui accompagnait plusieurs de ces initiatives a également engendré des tensions conflictuelles qui affligent la Confédération aujourd'hui, y compris des déséquilibres fiscaux chroniques entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

D'autres initiatives fédérales ont été encore plus préjudiciables pour l'unité nationale. L'insistance du gouvernement Trudeau à vouloir être le gardien et le promoteur de la culture et de la langue françaises au Canada, à la place du Québec, a irrité non seulement cette province, mais également la majeure partie du reste du pays. Les tactiques employées par ce même gouvernement pour rapatrier la Constitution ont aliéné le Québec à un point tel que le gouvernement de cette province n'y a toujours pas adhéré entièrement. Le Programme énergétique national, qui a arbitrairement transféré 100 milliards de dollars des provinces productrices de pétrole au Trésor fédéral et aux provinces consommatrices, a attisé l'aliénation de l'Ouest.

Plus récemment, la dépendance presque exclusive à l'égard du gouvernement fédéral pour préserver l'union fédérale a eu des conséquences encore plus désastreuses. La façon élitiste de mener des réformes constitutionnelles du gouvernement Mulroney lors des accords avortés de Meech et de Charlottetown a déclenché une réaction qui a poussé le Québec à tenir un vote sur la rupture des liens avec la Confédération. La mauvaise gestion subséquente par le gouvernement Chrétien du camp fédéraliste lors de la campagne référendaire de 1995 nous a rapprochés par moins de 28 000 votes sur 4,67 millions d'une crise sécessionniste complète. Et ensuite, lorsque le symbole et la voix de la Confédération au Québec, le gouvernement fédéral, a été éclaboussé par la corruption exposée par le vérificateur général et l'enquête du juge Gomery, l'appui à la sécession a encore une fois été dangereusement revigoré.

Existe-t-il une solution de rechange à une dépendance aussi exclusive envers Ottawa pour garder le pays uni? Oui! Les protocoles d'entente dans les provinces et les territoires, initiés par les premiers ministres et facilités par le Conseil de la fédération récemment formé, ont beaucoup de potentiel à cet égard. De tels protocoles d'entente « rassembleurs » engagent les provinces et les territoires signataires à travailler ensemble à trouver des façons concrètes de poursuivre des objectifs communs, par exemple des infrastructures communes ou des intérêts commerciaux partagés. De tels protocoles d'entente ont déjà été établis dans un certain nombre de provinces et de territoires, couvrant

des secteurs tels que le développement énergétique et l'enseignement du français (voir Tableau 12.1). Cependant, leur utilisation pourrait avantageusement être approfondie et élargie, surtout entre le Québec et des provinces telles que l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et possiblement l'Alberta, avec qui il partage d'importants intérêts.

Les Canadiens ont depuis trop longtemps compté sur un seul point d'ancrage, le gouvernement fédéral, pour protéger le navire fédéral lors des tempêtes séparatistes. La mauvaise gestion et la corruption ont, du moins temporairement, dangereusement affaibli ce point d'ancrage. Cependant, il existe des solutions de rechange. De nouveaux liens flexibles tissés parmi les provinces et les territoires, surtout entre le Québec et ses voisins immédiats, pourraient bien nous unir plus solidement qu'un point d'ancrage fédéral révisé. Nous croyons donc que les provinces et les territoires, par l'entremise du Conseil de la fédération, devraient avoir recours plus souvent aux protocoles d'entente afin de faire progresser des intérêts et d'atteindre des objectifs communs. Nous proposons également la négociation d'un nombre de plus en plus élevé d'accords sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (TILMA) parmi les provinces.

Les provinces et les territoires ont-ils besoin d'inspiration pour consacrer leur énergie à la conclusion d'ententes pour renforcer la cause de l'unité nationale? Ils n'ont qu'à tourner leur regard vers le plus important de ces efforts dans notre histoire : l'établissement de la Confédération elle-même. Lorsque l'idée du Canada est née au XIXe siècle, il n'existait pas de gouvernement fédéral. Le distant « Parlement de la Grande-Bretagne » n'était que peu intéressé. Ce sont les dirigeants des diverses colonies, les prédécesseurs des provinces actuelles, qui ont été à la hauteur de la situation et sont entrés dans l'histoire. Ils ont adopté la vision d'un nouveau pays proportionnel en importance et en esprit au territoire qui l'a inspiré. Et ce sont eux qui ont convenu de moyens pratiques pour sa mise en œuvre, des propositions pour créer un marché national, une constitution fédérale et le plus long chemin de fer au monde. Si ces premiers hommes d'État « provinciaux » pouvaient adopter une telle vision, imaginez ce que leurs successeurs peuvent accomplir.

RÉÉQUILIBRER LES ORDRES DE GOUVERNEMENT : REDONNER AU POUVOIR LÉGISLATIF UN STATUT ÉGAL À CELUI DES POUVOIRS EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE

Dans les régimes fondés sur la démocratie libérale, on dit des assemblées législatives qu'elles adoptent les lois, de l'exécutif qu'il les applique et des tribunaux qu'ils les interprètent dans le contexte de controverses juridiques concrètes (Dickerson et Flanagan, 2006, p. 297). Cette distinction officielle parmi les

Tableau 12.1 : Exemples de protocoles d'entente parmi les provinces

Alberta et Colombie-Britannique

Protocole d'entente : Partenariat Alberta-Colombie-Britannique sur l'aide sociale pour les enfants – 8 octobre 2003

(Alberta, Relations internationales et intergouvernementales, 2003, <[www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/\(4.2.1.5\)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/(4.2.1.5)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf)>)

Protocole d'entente Alberta-Colombie-Britannique : Coopération et harmonisation environnementale – 26 mai 2004

(Alberta, Relations internationales et intergouvernementales, 2004, <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/Environmental_Cooperation_MOU.pdf>)

Protocole d'entente Alberta-Colombie-Britannique : Négociation d'un accord bilatéral sur la gestion de l'eau – 18 mars 2005

(Alberta, Relations internationales et intergouvernementales, 2005, <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU_March22005_FINAL.pdf>)

Manitoba et Nouveau-Brunswick

Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick signent un accord de coopération [communiqué de presse] – 23 janvier 2003

(Manitoba, Services d'information, 2002, <www.gov.mb.ca/chc/press/top/2002/01/2002-01-23-02.html>)

Territoires du Nord-Ouest et Alberta

Protocole d'entente Alberta-Territoires du Nord-Ouest pour la coopération et le développement [en matière de commerce, de transport, de tourisme et de développement des ressources naturelles] – 17 octobre 2003

(Territoires du Nord-Ouest, Ministère du Conseil exécutif, 2003, <www.executive.gov.nt.ca/documents/AlbertaMOU-2003.pdf>)

Québec et Colombie-Britannique*

Le Québec et la Colombie-Britannique signent un accord en francophonie [communiqué de presse] – 23 novembre 2005

(Colombie-Britannique, Ministère des relations intergouvernementales, 2005, <www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2005OTP0135-001080.htm>)

Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard

Protocole d'entente sur la coopération au Canada atlantique [établissant le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique] – 15 mai 2000

(Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, 2000, <www.cap-cpma.ca/images/pdf/eng/capmou.pdf>)

Entente sur les marchés publics de l'Atlantique : Protocole d'entente sur la réduction des barrières commerciales interprovinciales concernant les marchés publics – 17 avril 1996

(Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, 1996, <<http://www.cap-cpma.ca/images/pdf/fre/1996%20Atlantic%20Procurement%20Agreement%20-%20French%20Signed.pdf>>)

* Cet accord n'est pas unique. Le Québec a conclu des accords semblables avec la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Yukon, la Saskatchewan et l'Alberta.

fonctions étatiques se reflète plus ou moins dans les institutions qui sont censées la mettre en pratique. Cependant, cela ne signifie pas que les trois ordres de gouvernement soient des « compartiments étanches », limités exclusivement à leurs fonctions nominales. Cela n'a jamais été l'intention : John Locke, fondateur reconnu de la doctrine moderne de la « séparation des pouvoirs », a été assez clair sur le fait que le pouvoir exécutif possède une « confiance double », en ce sens qu'il a « sa part de l'autorité législative; l'autre, de faire souverainement exécuter les lois » (Locke, [1690] 1980, p. 112). Ou, comme James Madison l'a si bien dit dans ses articles du *Fédéraliste*, les contre-pouvoirs nécessaires afin de créer un État modéré et décent dépendent dans une certaine mesure d'une « ingérence partielle » de la part des ordres officiellement distincts dans leurs affaires respectives (Hamilton, Madison et Jay, [1787] 2003, p. 294).

Par conséquent, il n'est pas surprenant que même aux États-Unis, où « la séparation des pouvoirs » est plus absolue que dans les régimes parlementaires britanniques, des pouvoirs tels que le veto présidentiel font du chef de l'État un important législateur, et non seulement l'exécuteur de la volonté législative. Parallèlement, le pouvoir du Sénat américain de confirmer les traités et les nominations importantes offre à l'assemblée législative un rôle dans des fonctions traditionnellement exécutives. Une telle « ingérence partielle », ou une « double confiance », sont encore plus manifestes dans les régimes parlementaires avec gouvernement responsable, où l'exécutif (le premier ministre et le Cabinet) fonctionne en tant que comité de l'assemblée législative et contrôle généralement le programme législatif. De plus, dans les régimes parlementaires et présidentiels (en réalité, dans toutes les démocraties fondées sur la primauté du droit), les tribunaux « légifèrent » inévitablement alors qu'ils se prononcent sur des interprétations divergentes de lois ambiguës.

Bref, il ne faut pas se demander s'il existe une combinaison de fonctions entre les trois branches de l'État (il y en a inévitablement une et c'est une bonne chose), mais plutôt s'il existe un ensemble pertinent de contre-pouvoirs entre les différentes branches et au sein de celles-ci. Au Canada, un rééquilibrage des relations entre les différents pouvoirs est tout aussi nécessaire que le rééquilibrage du fédéralisme dont nous avons discuté précédemment.

La nécessité de contre-pouvoirs

Presque tous les observateurs compétents, quelle que soit leur allégeance politique, conviennent aujourd'hui que le pouvoir et l'importance des branches exécutive et judiciaire ont considérablement augmenté aux dépens de la branche législative. En effet, certains, comme Donald Savoie (1999), ont soutenu que dans le processus incessant de bureaucratisation du pouvoir observé de Trudeau à Mulroney en passant par Chrétien et Martin, le Cabinet lui-même est devenu à peine plus qu'un groupe de discussion, le pouvoir réel ou effectif

étant logé dans les organismes centraux, surtout le bureau du premier ministre. Comme le juge Gomery l'a indiqué dans son rapport sur le scandale des commandites, la concentration de pouvoir au sein du Cabinet rend la modification ou l'opposition aux mesures préconisées par le premier ministre progressivement plus difficile pour les forces dissidentes du Cabinet, de la fonction publique et du Parlement (Commission Gomery, 2006, p. 128). En réalité, les premiers ministres sont devenus si puissants que selon certains commentateurs, sauf dans le cas d'un gouvernement minoritaire, nous serions soumis à une « dictature » (même si on peut la considérer comme « amicale ») (Simpson, 2001) si ce n'était de l'accroissement du pouvoir judiciaire entraîné par la Charte canadienne des droits et libertés de 1982 (Greene et al, 1998, p. 6; Allan, 1993, p. 8). Puisque l'opposition et les législateurs d'arrière-ban ne contrôlent plus le pouvoir exécutif de façon importante, nos tribunaux nouvellement habilités le peuvent et le font. Selon F.L. Morton, comme le pouvoir législatif dominé par le pouvoir exécutif tombait dans le discrédit, les tribunaux et les juges ont comblé le vide. Les sondages d'opinion montrent en tout cas que plusieurs Canadiens font plus confiance aux juges qu'aux politiciens (Morton, 2003, p. 28).

Cependant, l'image d'une « dictature » exécutive limitée seulement par des gardiens judiciaires vêtus d'hermine est exagérée, malgré la prédominance incontestable du pouvoir exécutif. Les vrais dictateurs qui ne sont pas exposés aux contraintes législatives importantes n'acceptent généralement pas les contraintes des juges en robe, qui manquent de pouvoir militaire ou économique (Hamilton, Madison et Jay, [1787] 2003, p. 472). Si les contraintes judiciaires fonctionnent au Canada, comme c'est manifestement le cas, c'est du moins en raison des dirigeants politiques qui demeurent assujettis à d'autres contraintes, y compris des contraintes législatives. Comprenant pleinement que les soi-disant « otaries savantes » qui siègent sur les banquettes arrière ont une patience limitée, aucun premier ministre ne veut tester les limites de son prétendu pouvoir dictatorial (J. Smith, 2003, p. 157). Comme Dawson et Ward l'ont indiqué, tout premier ministre sensé sera suffisamment sage et clairvoyant pour limiter ses demandes à celles qui permettront de gagner l'acceptation générale de ses partisans, ou du moins à celles qui ne provoqueront pas leur rébellion pure et simple (Dawson, Dawson et Ward, 1989, p. 47).

Un meilleur Parlement : renforcer le pouvoir législatif

Pourtant, même si les allégations de dictature exécutive sont exagérées, il demeure vrai que le pouvoir législatif est devenu le maillon faible des trois branches de l'État et qu'il doit être renforcé. En ce qui a trait au mécanisme de contre-pouvoirs envisagé par la théorie de la démocratie libérale, les assemblées législatives canadiennes doivent jouer un rôle plus rigoureux comme contre-pouvoir de l'exécutif et des tribunaux. Comme le juge Gomery l'a constaté à

juste titre, le fameux « scandale des commandites » a pu se produire en partie parce que le Parlement, qui se doit d'être le gardien de première ligne de l'intérêt public (Commission Gomery, 2006, p. 4), a été incapable d'exercer son rôle traditionnel de chien de garde du trésor public (p. 7). Il conclut qu'un rééquilibrage institutionnel (p. 4 et 6) est essentiel pour le Parlement s'il désire regagner sa capacité d'être un contre-pouvoir à l'exécutif au sein de l'État canadien (p. 8).

La faiblesse des assemblées législatives découle du fait que le premier ministre est devenu la principale source de légitimité et d'autorité pour tout le Cabinet et le gouvernement. Cette centralisation symbolique et efficace d'autorité donne certainement de l'énergie à l'exécutif. Parallèlement, elle entraîne une opacité et un secret considérables et, donc, le contournement des responsabilités. Le fait de poser le problème de la gouvernance dans le Canada du XXI^e siècle en ces termes invite une réponse, non pas tellement sur le plan de la résolution de problèmes, mais sur celui de l'atténuation de certaines conséquences malheureuses. Plus particulièrement, la transparence et l'obligation qu'a le gouvernement de rendre des comptes nécessitent des sources de légitimité et d'autorité indépendantes du premier ministre et de son bureau. Des façons d'y parvenir sont présentées ci-dessous.

L'autre chambre : renforcer le Sénat par la voie des urnes

Un bicaméralisme revitalisé est la façon la plus simple de relâcher la mainmise du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Ironiquement, la nécessité de l'exécutif d'avoir la « confiance » de la Chambre des communes est précisément ce qui maintient sa domination de cette Chambre. Dans certaines limites (et comme nous l'avons constaté, ces limites demeurent importantes), les députés d'arrière-ban des Communes détestent risquer les répercussions électorales de la défaite de leur propre gouvernement. La discipline de parti a moins d'importance au Sénat, car il n'est pas habilité à tenir un vote de confiance. Cependant, le Sénat hésite souvent (mais pas toujours) à exercer son importante autorité officielle, car, étant une assemblée nommée, il manque de légitimité démocratique. L'élection de sénateurs corrigerait cette lacune et créerait une source de contraintes importantes pour la Chambre des communes dominée par le pouvoir exécutif.

Bien que l'élection fasse traditionnellement partie du programme de réforme du Sénat, ce programme a souvent souligné l'importance de donner aux électors provinciaux une représentation égale à la Chambre haute fédérale, une réforme nécessitant le type de modification constitutionnelle officielle auquel les Canadiens sont devenus allergiques depuis les débâcles des accords de Meech et de Charlottetown. En revanche, il est possible que le Sénat exerce une contrainte législative plus efficace sur le pouvoir exécutif par l'intermédiaire d'une élection, ce qui n'exigerait pas d'amendement officiel. Il

suffirait de permettre aux électors provinciaux de faire connaître leurs candidats privilégiés en vue de leur nomination à la Chambre haute, laissant intact le nombre de sénateurs de chaque province. La nomination officielle par le premier ministre deviendrait ultérieurement, par convention, simplement la voie des processus électoraux, tout comme la nomination d'un premier ministre par le gouverneur général constitue maintenant la mise en œuvre officielle des processus électoraux sous-jacents qui envoient démocratiquement les députés à la Chambre basse.

L'Alberta a été la première province à organiser des élections au Sénat, et en 1990, le premier ministre Mulroney – à contrecœur, comme concession à Don Getty, le premier ministre albertain de l'époque, afin de conserver son appui à l'Accord du Lac Meech – a nommé Stan Waters, candidat du Parti réformiste, qui avait été ainsi élu. Bien que plusieurs autres Albertains aient été élus « sénateurs en attente », jusqu'à récemment Waters demeurait le seul nommé à la Chambre haute. Le premier ministre Harper, dont les racines politiques se trouvent en Alberta, s'est engagé avec son parti à une réforme du Sénat dans sa plate-forme électorale de 2006 (Parti conservateur du Canada, 2006, p. 44) et vient tout juste de nommer le sénateur « en attente » albertain le plus ancien, Bert Brown, à la Chambre haute.

Les critiques de cette approche de réforme du Sénat prétendent que l'ajout de la légitimité démocratique au pouvoir officiel déjà important du Sénat risque de mener à une impasse. Ce genre d'impasse s'est déjà produit en Australie en 1975, lorsque le Sénat élu contrôlé par l'opposition a refusé d'appuyer un gouvernement qui jouissait de la confiance de la Chambre basse, menaçant ainsi de paralyser le fonctionnement du gouvernement (Saunders, 2003; D. Smith, 2003, p. 22-30). Le gouverneur général a dû intervenir et résoudre la crise en demandant au chef de l'opposition de former un gouvernement, ce qui a ensuite précipité une nouvelle élection. Alors que la perspective d'une telle impasse est en effet préoccupante, l'Australie n'en a connu qu'une seule, et elle ne s'est pas reproduite depuis 1975, en partie en raison de l'augmentation du nombre de sénateurs par État, dans le contexte d'un système électoral à vote unique transférable, qui a rendu difficile le plein contrôle de la Chambre haute par l'un des deux principaux partis de l'Australie. Les partis moins importants s'assurent toujours d'un nombre suffisant de sièges pour enrichir le processus et éviter l'impasse entre les Chambres (Bach, 2003, p. 183-188).

Au Canada, il serait possible d'établir un processus similaire si l'Alberta poursuivait sa tradition d'élire des candidats en vue de leur nomination sénatoriale parallèlement aux élections provinciales. Le Nouveau-Brunswick a déjà proposé de reproduire le modèle de l'Alberta (Laghi, 2004, p. A1) et un projet de loi émanant d'un député le préconisant a été présenté en Ontario (Mackie, 2004, p. A7). Une fois le processus lancé, d'autres provinces emboîteraient

sûrement le pas. Choisis à différents moments, dans différents contextes partisans, et assujettis aux différents calendriers de réélection (aucun ne coïncidant précisément avec l'élection de députés à la Chambre des communes), il serait peu probable que les sénateurs se campent dans le type de position partisane qui produirait une impasse entre la Chambre des communes et le Sénat, particulièrement si on permet des votes plus libres dans les deux chambres. Il existe sûrement d'autres façons d'atteindre le même but, telles que la mise sur pied d'un système électoral approprié pour des élections nationales au Sénat. Il faudrait aussi que les mécanismes de négociation et d'adaptation entre les deux Chambres évoluent. Cependant, si le but est de contraindre un pouvoir exécutif qui, selon l'opinion générale, est trop puissant, alors tout est pour le mieux, et les récents gestes posés par le gouvernement de Stephen Harper allant dans cette direction doivent être appuyés. Existe-t-il des risques? Bien sûr, mais étant donné l'exemple de l'Australie d'une Chambre haute élue et efficace travaillant avec efficacité dans un régime parlementaire avec gouvernement responsable, le risque en vaut la chandelle.

Il existe deux projets de loi déposés par le gouvernement Harper qui, si adoptés, mettraient en oeuvre une réforme substantielle du Sénat. Le projet de loi C-43, Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs, officialiserait le processus « consultatif » utilisé par l'Alberta pour « élire » des sénateurs. Le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), qui limiterait la durée du mandat des sénateurs à huit ans, a été bloqué par le Sénat et ne franchira pas d'autres étapes avant que la Cour suprême ne se prononce sur sa constitutionnalité. Nous croyons que ces deux projets de loi devraient être adoptés.

Travailler en groupes : renforcer les comités parlementaires

Les travaux du Parlement sont régis par différentes règles, procédures et conventions. Des comités parlementaires permanents et spéciaux ayant des pouvoirs distincts déterminés par la Chambre et ses Règlements ont été établis. Le juge Gomery identifie correctement le renforcement des comités en tant que composante clé du « rééquilibrage » des relations entre le pouvoir exécutif et législatif. Son rapport porte surtout sur le Comité des comptes publics et nous ne proposons pas ici de répéter ses nombreuses recommandations de grande valeur (Commission Gomery, 2006, p. 75-80). De façon plus générale, nous faisons remarquer la précieuse innovation de la Chambre des communes en 2002 qui consiste à choisir des présidents et des coprésidents de comités par scrutin secret parmi les membres des comités (Docherty, 2004, p. 298). Dans la plupart des cas, seuls les membres du gouvernement peuvent être élus au poste de présidents et les membres de l'opposition au poste de coprésidents,

bien que dans certains cas (par exemple, le Comité des comptes publics), le contraire se produise afin que le président provienne de l'opposition (Canada, Chambre des communes, 2005, XIII, art. 106(2) [en ligne]). En principe, cette réforme permet à la présidence du comité d'être un peu plus indépendante de la direction du parti. La promotion de la civilité parlementaire aux dépens de la partisanerie excessivement agressive constitue un important avantage. Bref, les parlementaires ambitieux hésiteraient à formuler les enjeux de façon trop partisane auprès de ceux dont le respect (et donc les votes) pourrait s'avérer nécessaire pour obtenir une position de contrôle au sein d'un comité.

Cependant, les effets bénéfiques de l'élection de présidents de comités sont minés par le fait que les chefs de partis se réservent le droit d'expulser des députés du caucus, y compris les présidents et les coprésidents de comités, et de les réaffecter ailleurs (Docherty et White, 2004, p. 623). Non seulement ce pouvoir affaiblit-il l'indépendance de la présidence d'un comité, mais il peut également affaiblir l'expertise qui accompagne l'expérience de travail au sein d'un comité si les membres sont remplacés trop fréquemment. En termes simples, la règle 114 voulant que la « liste des membres [d'un comité] continue de s'appliquer d'une session à l'autre au cours d'une même législature » (Canada, Chambre des communes, 2005, XIII, art. 114(1) [en ligne]) entre en conflit avec le pouvoir des chefs de partis de remplacer les députés. La situation devrait être corrigée afin que le mandat des membres des comités et de leurs dirigeants comporte une garantie accrue pendant un mandat législatif. Par exemple, au Québec, la composition des comités est établie pour une période de deux ans (Revue parlementaire canadienne, 1996, p. 27).

Bien sûr, il vaut la peine de déployer des efforts pour réformer le mandat et la sélection des comités et de leur présidence, mais seulement si ces comités ont des travaux réels et importants à effectuer et les ressources pour les réaliser efficacement. L'importance de leur travail s'accroît en proportion du moment au cours du processus législatif où ils peuvent commencer à contribuer à ses résultats. Un comité qui peut proposer et formuler des lois en s'attendant à ce qu'elles soient prises au sérieux est très puissant. En Ontario, les comités peuvent proposer des projets de loi qui sont traités comme des projets de loi émanant d'un député, mais en allouant davantage de temps à la deuxième lecture lors des « ordres du jour » réguliers (Sterling, 2000, p. 7). De même, un comité qui reçoit des projets de loi dès le début du processus a davantage d'influence qu'un autre qui reçoit une législation presque complète. En Ontario, les projets de loi peuvent être transmis au comité tout de suite après la première lecture (p. 7) et, à l'échelle fédérale, depuis 1994, il est possible de transmettre des projets de loi au comité dès le début de la deuxième lecture. Cependant, Docherty et White (2004) constatent que la disposition fédérale a rarement été exploitée. Possiblement, une transition vers un vote plus libre, comme le

propose le gouvernement Harper (Parti conservateur du Canada, 2006, p. 44), pourrait créer une atmosphère législative dans laquelle le recours précoce aux comités deviendrait une stratégie plus intéressante. La nécessité de réaliser des compromis entre les Communes et un Sénat élu plus puissant et plus indépendant rehausserait également le profil et l'importance des travaux des comités, surtout des comités mixtes.

Quant aux ressources pour effectuer le travail, le déséquilibre entre celles dont disposent le gouvernement et les comités qui doivent examiner son travail est un éternel débat. Le rapport du juge Gomery indique que, malgré d'importantes améliorations, les comités ne disposent toujours pas du personnel et de la capacité de recherche pour bien fonctionner (Commission Gomery, 2006, p. 80). Nous soulignons ici et accueillons la promesse du gouvernement Harper d'augmenter « le pouvoir du Parlement et des comités parlementaires d'examiner les prévisions des dépenses des ministères et de demander des comptes aux ministres » (Parti conservateur du Canada, 2006, p. 44).

Nous croyons que les comités parlementaires, y compris les comités mixtes des Communes et d'un Sénat élu, devraient jouer un rôle plus tôt dans le processus législatif, être mieux structurés, garantir une inamovibilité plus grande à leurs membres et disposer de ressources adéquates pour remplir leurs responsabilités. Ces mesures peuvent ajouter de la valeur à notre vie publique de plusieurs façons, notamment en assurant la surveillance ou la confirmation des nominations pour certains des organismes et des commissions les plus importants. Dans la prochaine section, nous prêtons une attention spéciale aux nominations judiciaires, car elles touchent l'équilibre entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire.

Rééquilibrer le pouvoir des tribunaux

La réforme législative devrait être perçue non seulement comme une façon de modérer un pouvoir exécutif excessivement puissant, mais également comme une façon d'équilibrer le pouvoir croissant des tribunaux. Comme le pouvoir exécutif, les juges ont un important rôle à jouer dans l'ensemble du système, mais ils peuvent eux aussi devenir trop puissants. Notamment, la revitalisation de l'assemblée législative rend plus difficile la présentation des tribunaux comme étant le seul moyen de contrôle viable d'un pouvoir exécutif autrement illimité et permet ainsi un équilibre plus sain parmi les trois branches de l'État. Certes, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, les juges doivent protéger les citoyens contre la violation arbitraire de leurs droits et libertés par la branche législative ou exécutive de l'État. Mais si on souhaite rendre ces violations moins probables grâce à des contre-pouvoirs pertinents au sein des branches exécutive et législative et entre elles, les causes fondées sur la Charte soulèveront alors généralement des désaccords raisonnables sur

la base de perspectives différentes plutôt que de violations inacceptables des droits (Knopff et Morton, 1992, p. 144-151; Morton et Knopff, 2000, p. 34-37). En effet, plusieurs des principaux commentateurs croient que cela a été le cas même à l'époque de la domination excessive du pouvoir exécutif (Hiebert, 2004, surtout le ch. 2; Roach, 2001, surtout le ch. 12; Russell, 1983, p. 43-44). Après tout, les juges eux-mêmes reflètent et reproduisent souvent ces mêmes désaccords en dehors du tribunal. Nos décideurs judiciaires constituent un important contre-pouvoir face à leurs homologues des autres branches, mais, si l'ensemble du système doit être proprement équilibré, ils doivent être contrôlés et surveillés en retour. Deux éléments de supervision et de contrainte méritent une attention particulière : les nominations judiciaires et la « clause dérogatoire » de la Charte.

Réformer la nomination des juges

Personne ne doute que la Cour suprême du Canada, le tribunal de dernière instance, est fondamentalement un organe qui prend des décisions politiques. Puisque les parties qui comparaissent devant le tribunal ont déjà comparu devant un tribunal de première instance et devant au moins un tribunal d'appel, ce dernier tribunal d'appel sert moins à déterminer quelle partie a gain de cause qu'à résoudre d'importantes questions d'ambiguïté juridique : c'est-à-dire « légiférer », en choisissant péremptoirement entre des interprétations contradictoires de la loi en cause (Archer et al., 1999, p. 326-390). C'est pourquoi la Cour refuse d'entendre des causes qui ne soulèvent aucune question d'interprétation fondamentale, peu importe l'ampleur de l'intérêt personnel des parties, et pourquoi elle entend des causes apparemment dérisoires lorsque surgissent des questions fondamentales en matière de politique judiciaire (p. 330-332). Lorsque la Cour est saisie de questions d'ordre juridique qui demandent que l'on tranche entre des interprétations plausibles du droit constitutionnel, plus difficile à modifier par le Parlement, le rôle du pouvoir judiciaire dans la formulation de politiques devient encore plus important (p. 336-338).

Le Canada n'est pas seul à connaître une judiciarisation des politiques publiques : les tribunaux de haute instance partout dans le monde ont fait des gains importants en ce qui concerne le pouvoir de formuler des politiques au cours des dernières décennies (Hirshl, 2004; Ginsburg, 2003; Stone-Sweet, 2004, 2000; Morton et Knopff, 2000; Epp, 1998). Cependant, le Canada accuse un certain retard par rapport à d'autres pays où le mécanisme de nomination des juges aux tribunaux de haute instance reflète mieux leur important pouvoir d'élaboration des politiques. Par exemple, aux États-Unis et dans plusieurs pays d'Europe, le pouvoir de nomination est partagé entre l'exécutif et une chambre législative ou plus (Morton, 2004, p. 2). Dans les systèmes fédéraux, la participation d'une chambre haute fédérale assure une certaine contribution

régionale au processus de nomination (p. 2). Dans certains cas, où le rôle d'élaboration de politiques du pouvoir judiciaire est encore plus reconnu, les juges nommés aux tribunaux constitutionnels sont choisis parmi des candidats du gouvernement et de l'opposition (p. 2). Au Canada, à titre de comparaison, les nominations à la Cour suprême relèvent en fin de compte d'une seule personne, qui rassemble d'ores et déjà trop de pouvoir : le premier ministre.

La juge en chef McLachlin a récemment réitéré sa position voulant que le système de nomination par le premier ministre constitue le meilleur moyen de prévenir la « politisation » des nominations à la magistrature (Cordon, 2006 [en ligne]). Toutefois, comme l'on fait remarquer bon nombre d'observateurs, le système de nomination par le premier ministre est déjà entièrement politisé et marqué par d'importantes manœuvres en coulisse (Morton, 2004, p. 3). La question n'est pas de savoir si la politique empiétera sur le processus de nomination, mais si les nominations se feront dans le cadre d'un processus public approprié ou à l'abri du regard du public. Même des juges de la Cour suprême à la retraite (Ziegel, 1999, p. 3) se sont ralliés au cours des dernières années à l'opinion de Jacob Ziegel, l'un des observateurs les plus réputés de notre système de nominations judiciaires, voulant que « la majorité des juristes ainsi que la plupart des études commandées par des organismes publics ont été unanimes dans leurs conclusions : le régime actuel de nomination est incompatible avec une Constitution fédérale de type démocratique, régie par la primauté du droit et intégrant une Charte qui compte parmi les plus libérales de l'hémisphère occidental » (p. 19). En 2004, le Comité fédéral de la justice a étudié des propositions visant à réformer le processus de nomination, mais malgré des rapports dissidents déposés par tous les partis d'opposition, il a seulement recommandé qu'un comité multipartite de nomination propose des candidats qui seront nommés par le premier ministre et que le ministre de la Justice ou le président du comité de nomination défende la nomination devant un comité de la Chambre des communes une fois la décision prise (Morton, 2006). Les candidats ne seraient pas soumis à des audiences publiques d'approbation ou à un interrogatoire public comme c'est le cas en Afrique du Sud.

Il est important de noter que même le premier ministre Paul Martin, dont la majorité libérale siégeant au Comité de la justice a produit ces recommandations insipides en 2004, les considérait « trop timides et insignifiantes et il a demandé une plus grande participation du Parlement » (Morton, 2006). Nous sommes d'accord avec lui. L'important travail commencé par le Comité de la justice en 2004 doit continuer afin que le Canada s'aligne sur les normes et les pratiques émergentes des autres démocraties libérales avancées dotées de tribunaux compétents en matière décisionnelle. Il faudrait étudier tout particulièrement la possibilité de mettre sur pied un comité parlementaire (peut-

être un comité mixte du Sénat et des Communes) qui tiendrait des audiences précédant les nominations ou des audiences d'approbation.

La démarche entreprise par le gouvernement Martin a été utilisée pour sélectionner le juge Marshall Rothstein en 2006. Les candidats potentiels ont été évalués par un comité consultatif formé par l'ancien gouvernement et le gouvernement Harper a choisi le juge Rothstein parmi les candidats recommandés. Cependant, le juge Rothstein a dû répondre aux questions d'un comité spécial, où plusieurs partis politiques étaient représentés, lors d'une audience télévisée, la première fois dans l'histoire canadienne où un juge de la Cour suprême a dû répondre à des questions des députés.

Nous pourrions également réexaminer la manière dont nous nommons les juges des cours d'appel provinciales. Bien que les cours supérieures relèvent des provinces, leurs juges sont actuellement nommés par le gouvernement fédéral. Le Canada est l'une des quatre fédérations dans le monde dont le gouvernement central nomme les juges des provinces ou des États (Morton, 2006). Le fait de confier aux provinces le pouvoir de nomination aux cours d'appel provinciales aurait sûrement comme effet de diversifier la « réserve de talents » susceptibles d'être nommés à la Cour suprême. Cette réforme suppose qu'on recoure au processus politique le plus risqué et le plus difficile qui soit, la révision de la Constitution, mais si le gouvernement était prêt à céder ce pouvoir, les provinces l'accepteraient certainement.

Le gouvernement Harper a entrepris de modifier de façon limitée la composition des comités consultatifs de la magistrature. Ces comités, qui font partie d'un processus de nomination en place depuis 1988, sont des organismes indépendants qui évaluent les compétences des avocats qui posent leur candidature pour devenir juges des cours supérieures des provinces et territoires, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt. Auparavant, les comités consultatifs comprenaient sept membres, dont quatre représentaient la province, son barreau et sa magistrature et trois étaient nommés par le gouvernement fédéral pour représenter la population canadienne. Le gouvernement Harper a ajouté un huitième membre à ces comités, un représentant des forces de l'ordre nommé par le gouvernement fédéral.

NONOBTANT LES DÉTRACTEURS : UTILISER LA DISPOSITION DÉROGATOIRE

La disposition dérogatoire fait partie de la Charte canadienne des droits et libertés (art. 33). Elle est le résultat des compromis qui ont rendu possibles les réformes constitutionnelles de 1982. Sans elle, il n'y aurait pas de Charte. Elle avait l'appui des premiers ministres provinciaux tant de gauche (par

exemple, le premier ministre néo-démocrate de la Saskatchewan, M. Blakeney) que de droite (le premier ministre progressiste-conservateur de l'Alberta, M. Lougheed). L'objet de la disposition était d'éviter que « les politiques publiques soient dictées ou déterminées par des non-élus » (propos de M. Lougheed, extraits de Morton, 2003, p. 26), ou « que les tribunaux participent activement aux décisions essentiellement politiques » (propos de M. Blakeney, extraits de Morton, p. 26) ou « pour assurer que les assemblées législatives, plutôt que les juges, aient le dernier mot en matière de politiques publiques importantes » (propos de Jean Chrétien, ministre fédéral de la Justice, extraits de Morton, p. 26). Bref, la nécessité de la disposition dérogatoire était fondée sur le fait que l'on reconnaissait généralement que les droits conférés par la Charte allaient donner lieu à des désaccords raisonnables qui se réduisent à des choix politiques. La disposition – qui a eu des précédents dans la Déclaration canadienne des droits (1960) et plusieurs autres chartes des droits provinciales – reflétait l'idée que les juges sont des êtres humains, dont les décisions ne sont pas infaillibles, et qui ont souvent des désaccords entre eux qui traduisent les désaccords législatifs. Dans cette optique, on ne comprend pas très bien pourquoi une minorité à l'assemblée législative peut avoir gain de cause simplement parce qu'elle a pu gagner l'appui d'un ou deux juges de plus que la majorité.

Si raisonnables que soient ces opinions de départ, nous ne pouvons ignorer le fait que la disposition dérogatoire est en quelque sorte tombée en désuétude, voire dans le discrédit (Manfredi, 2001, p. 4-5). La remise sur pied de nos assemblées législatives décrite ci-dessus fait sans doute partie des gestes à poser pour renouveler la légitimité de l'utilisation occasionnelle de la disposition dérogatoire dans le cadre du dialogue en cours en matière de politiques entre les branches de l'État. Il faut cependant tenir compte de la proposition élaborée au départ par le député conservateur Scott Reid (Reid, 1996) et défendue plus tard par le juriste (maintenant député en Alberta) Ted Morton (Morton, 2003). Reid et Morton proposent de démocratiser la disposition dérogatoire en soumettant l'approbation ou le refus de son utilisation à un référendum. Même le renouveau des assemblées législatives risque de ne pas leur accorder le niveau de légitimité et de confiance publique dont jouissent les tribunaux. Si tel était le cas, la solution consisterait à transférer le contrôle ultime de la disposition dérogatoire à « la seule institution qui commande plus le respect que les tribunaux : la population elle-même » (Reid, 1996, p. 186).

Selon cette proposition, une « décision concernant l'utilisation de la disposition dérogatoire serait soumise à un référendum provincial à la date qui conviendra le mieux », et généralement en même temps que des élections, où l'on demandera aux gens « de choisir entre la politique des tribunaux ou celle du gouvernement, ou même de choisir un compromis » (Morton, 2003, p. 29). Le

processus aurait plus d'efficacité si les assemblées législatives évitaient d'utiliser la disposition de manière préventive, y ayant seulement recours si les tribunaux invalidaient une loi jugée inconstitutionnelle. Dans un tel cas, l'assemblée législative interviendrait d'abord sans avoir recours à la disposition dérogatoire, pour laisser la latitude nécessaire aux tribunaux afin de réagir. Si la réaction des tribunaux est négative et si le gouvernement est suffisamment convaincu, la loi est remise en vigueur et assortie d'une exemption qui sera soumise à la décision ultime du peuple. D'ailleurs, même si l'exemption est confirmée, elle demeure assujettie à la limite de cinq ans en vigueur. Il ne s'agit pas d'une domination du pouvoir législatif ni de la suprématie du pouvoir judiciaire, ni même d'une volonté populiste mal avisée (le peuple ayant à choisir parmi des politiques dont ont débattu mûrement d'autres institutions). En fait, il s'agit d'une forme de dialogue public approfondi et bien équilibré. L'Alberta a failli adopter cette proposition en 1999 (Morton, 2003, p. 29). Il est grand temps que les deux ordres de gouvernement la prennent en considération.

Rétablir des contre-pouvoirs, la responsabilité et le dynamisme au sein de l'État exige de poser des gestes pour renforcer le Parlement et pour restreindre et rendre plus transparents les pouvoirs toujours plus grands de l'exécutif (le bureau du premier ministre et le Cabinet) et des tribunaux. Nous croyons que les idées énoncées ci-dessus aideront grandement à atteindre ces objectifs.

CONCLUSION : RETOUR VERS LE FUTUR

Nous croyons que les Pères de la Constitution originelle du Canada, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (désormais appelé Loi constitutionnelle de 1867), ont eu essentiellement raison dans leur distribution des compétences et des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales. Une grande part des problèmes contemporains du système politique canadien découlent de l'abandon partiel de cet équilibre de responsabilités. Libérées des distractions et des distorsions causées par l'intrusion fédérale dans leurs champs de compétences et financées par des points d'impôt concédés par Ottawa, les provinces sont les mieux placées pour innover en fonction des priorités de leurs citoyens. Parallèlement, les déséquilibres qui se sont formés au sein de notre système fédéral exigent qu'on s'y attarde. Rééquilibrer les relations entre les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif de l'État canadien nécessite le renforcement du Parlement et la restriction du pouvoir grandissant des branches exécutive et judiciaire. Si on règle les déséquilibres actuels, le Canada sera dans une bonne situation pour régler bon nombre d'autres problèmes. Par exemple, la monographie 7, « Les provinces pauvres : mettez fin à cette "aide" » (à la page 271), examine les conséquences d'un fédéralisme rééquilibré sur l'amélioration de la situation économique des provinces de l'Atlantique.

RECOMMANDATIONS

- 12.1** Mettre fin à l'intrusion du gouvernement fédéral en matière d'aide sociale, de garde d'enfants, de soins de santé et de tous les autres domaines de compétence provinciale.
- ✦ Coordonner ce retrait avec une réduction des recettes fédérales d'un montant équivalant aux transferts fiscaux fédéraux actuels aux provinces pour financer ces services, laisser cette partie de l'assiette fiscale libre pour que les provinces puissent l'occuper.
 - ✦ Permettre aux provinces d'assumer leurs pleines responsabilités constitutionnelles pour la prestation des services sociaux essentiels (éducation, santé, garde d'enfants et aide sociale) et pour le développement de normes nationales dans les cas où elles sont utiles grâce à des accords interprovinciaux conclus par l'entremise du Conseil de la fédération.
 - ✦ Modifier la formule actuelle de péréquation pour procurer des recettes supplémentaires aux provinces à faible revenu pour lesquelles un « point d'impôt » vaut moins que dans les provinces à revenus élevés, de sorte qu'aucune province ne soit dans une « pire situation » que dans le système actuel.
- 12.2** Renforcer le gouvernement fédéral dans des domaines clés en lui fixant les priorités suivantes :
- ✦ la politique étrangère;
 - ✦ la défense et les capacités militaires;
 - ✦ les accords commerciaux internationaux et l'élimination des barrières commerciales au sein du Canada;
 - ✦ une devise et une politique monétaire stables;
 - ✦ le droit de la propriété intellectuelle;
 - ✦ le droit criminel et la sécurité publique;
 - ✦ l'acquiescement des responsabilités fédérales envers les Autochtones.
- 12.3** Augmenter l'utilisation de protocoles d'entente entre toutes les provinces et territoires afin de poursuivre des objectifs et des intérêts communs, par l'entremise du Conseil de la fédération.
- 12.4** Négocier un nombre croissant d'Accords sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'oeuvre (TILMA) entre les provinces.

- 12.5 Offrir un contre-pouvoir plus robuste au pouvoir exécutif en renforçant la nature bicamérale du Parlement, en particulier en démocratisant le Sénat (pour qu'il devienne élu). Dans cet objectif, les projets de loi C-43 et S-4 devraient être adoptés.
- 12.6 Renforcer les pouvoirs des comités parlementaires et législatifs en leur donnant un rôle plus tôt dans le processus législatif, en donnant à leurs membres (particulièrement les présidents élus) une plus grande inamovibilité lors de leur mandat et en leur donnant les ressources (financement, personnel et capacité de recherche) suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités.
- 12.7 Établir des audiences préalables à la nomination ou un processus de confirmation des nominations à la Cour suprême devant un comité parlementaire approprié afin d'améliorer la transparence et l'équilibre de ces nominations.
- 12.8 Viser l'adoption d'un amendement constitutionnel afin de retirer le pouvoir du gouvernement fédéral de nommer les juges des cours d'appel provinciales et donner ce pouvoir aux gouvernements des provinces.
- 12.9 Reconnaître que la disposition dérogatoire (ou « nonobstant ») est une partie légitime et nécessaire de notre Constitution et encourager son emploi convenable en peaufinant et en démocratisant son application.

LES PROVINCES PAUVRES : METTEZ FIN À CETTE « AIDE »!

La série Un Canada fort et prospère a lancé un appel pour une plus grande liberté économique, des marchés plus libres et le respect du partage des compétences constitutionnelles afin d'améliorer le bien-être des Canadiens. C'est dans les provinces de l'Atlantique que ces principes ont été les plus ignorés et où les Canadiens ont le plus souffert en conséquence. Des intrusions fédérales énormes, irrespectueuses de la Constitution, ont ralenti la croissance économique et réduit la liberté économique individuelle.

Les provinces de l'Atlantique allaient bientôt rejoindre le reste du Canada, avant la vaste expansion des programmes de développement régional du début des années 1970. En 1970, l'investissement dans les provinces de l'Atlantique avait rejoint la moyenne canadienne par habitant. Le taux de chômage dans les trois provinces maritimes était à peine plus élevé que dans le reste du pays et seulement deux ou trois points de pourcentage plus élevé à Terre-Neuve. Le train a alors déraillé, parallèlement à une explosion des dépenses fédérales. Trois programmes ont été responsables du problème : les prestations complémentaires régionales de l'assurance-chômage (aujourd'hui l'assurance-emploi) devaient procurer un coussin pour les chômeurs. Elles ont plutôt augmenté le chômage. Les programmes de développement régional devaient susciter la croissance économique. Ils ont plutôt entravé la croissance. Le fédéralisme fiscal, représenté par la péréquation, devait permettre d'offrir des services équivalents partout au pays. Il a plutôt gonflé le gouvernement dans les provinces défavorisées et a fait des dépenses un instrument politique.

LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Avant la mise en place des prestations complémentaires régionales très généreuses de l'assurance-chômage, au début des années 1970, toutes les provinces maritimes avaient passé au moins un an sous le taux de chômage national moyen et le taux régional et national commençaient à se rejoindre. Même le taux de chômage de Terre-Neuve se situait près de la moyenne nationale. Après la mise en place des prestations complémentaires régionales de l'assurance-chômage, qui procuraient de généreux montants pour relativement peu de semaines de travail, le chômage dans la région a explosé jusqu'à environ 50 % de plus que la moyenne nationale. L'assurance-chômage est devenue une telle contre-incitation au travail que certains mois, plus du double des personnes officiellement au chômage recevaient des prestations. On ne les considérait pas au chômage, car elles avaient cessé de chercher un emploi pendant la période d'admissibilité à leurs prestations. Avec un taux de chômage réel d'environ 20 %, tant Statistique Canada que le Conseil économique des provinces de l'Atlantique faisaient état de pénuries de travailleurs dans la région après la

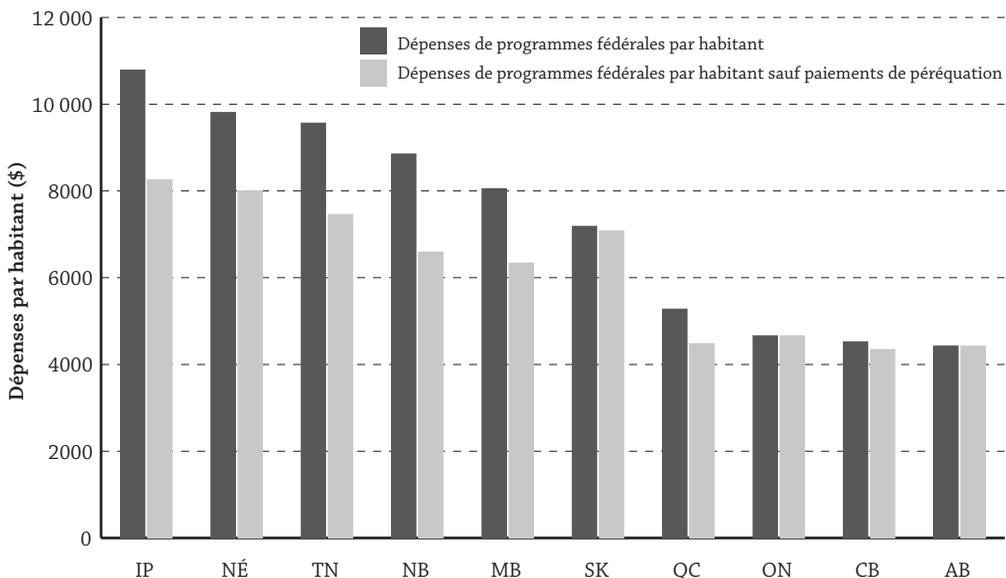
création des prestations complémentaires régionales. La croissance des entreprises a été entravée puisque celles-ci, les petites en particulier, ne pouvaient pas concurrencer les prestations offertes par le régime d'assurance-chômage. Pour les 30 années suivantes, le taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique est demeuré (et demeure toujours) substantiellement plus élevé que dans le reste du Canada. Il n'a que récemment commencé à diminuer par rapport à la moyenne nationale (voir McMahon, 2000, chapitre 5, pour un traitement détaillé de ces questions; voir aussi Riddell, Kuhn, Clemens et Palacios, 2006).

LE SECTEUR PUBLIC

Plusieurs personnes pensent que la péréquation est le transfert fédéral principal aux provinces défavorisées. En fait, le fédéralisme fiscal comporte de nombreux types de transferts aux provinces, particulièrement dans les services sociaux comme la santé, qui sont de compétence provinciale (Clemens et Veldhuis, 2007; Groupe d'experts, 2006). Comme l'a mentionné le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, « comme si le programme de péréquation n'était pas assez compliqué en lui-même, d'autres programmes de transferts fédéraux, particulièrement le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, comprennent aussi une composante de péréquation » (2006, p. 47).

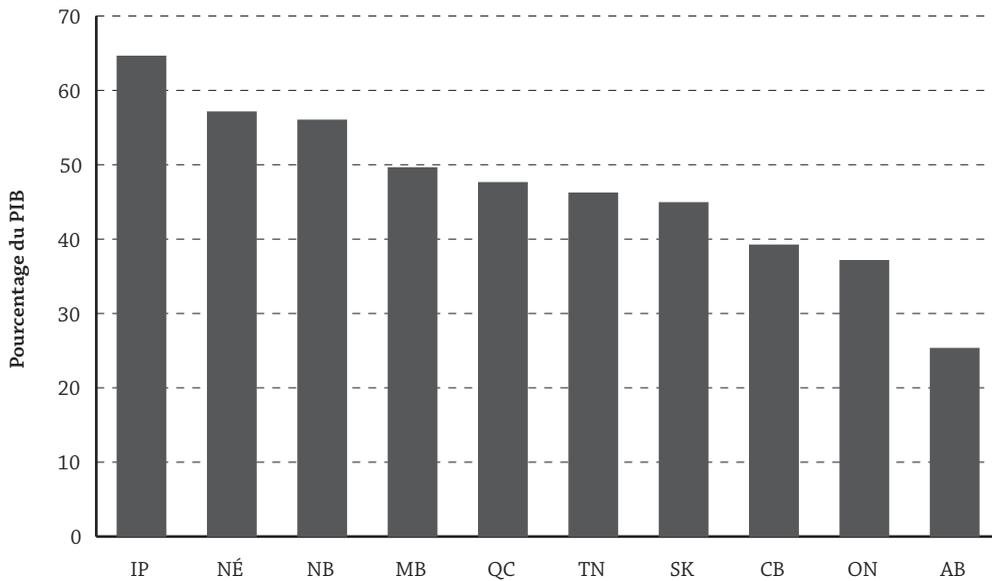
De concert avec les dépenses du gouvernement fédéral dans ses propres programmes, cette situation a mené à une taille de l'État non viable dans les provinces de l'Atlantique. La Figure M7.1 montre les dépenses fédérales par province alors que la Figure M7.2 montre les dépenses publiques totales par province. Aussi élevés que soient les montants indiqués, ils étaient autrefois encore plus élevés : au début des années 1990, les dépenses publiques dans les provinces de l'Atlantique allaient de près de 70 % du PIB à plus de 80 %, selon la province.

Figure M7.1: Dépenses de programmes fédérales par habitant (2005-2006)



Source: Clemens et Veldhuis, 2007, p. 111.

Figure M7.2: Dépenses publiques fédérales, provinciales et municipales en % du PIB (2005-2006)



Source: Clemens et Veldhuis, 2007, p. 112.

UNE « AIDE » QUI N'AJDAIT PAS

La théorie économique, appuyée par les données empiriques, montre que les régions pauvres vivent une croissance plus rapide que les régions développées. On appelle ce phénomène le « taux de convergence », qui se produit pour au moins deux raisons. Une région retardataire n'a pas besoin d'inventer de nouvelles technologies ou des méthodes plus productives pour accélérer sa croissance, elle n'a qu'à imiter les régions obtenant du succès. Souvent, les régions pauvres ont aussi des salaires moindres que les régions avancées, ce qui attire les employeurs et l'investissement.

Les provinces de l'Atlantique ont été à la traîne du taux de convergence des régions pauvres d'Europe, des États-Unis et du Japon, où les transferts interrégionaux sont bien plus faibles qu'au Canada (McMahon, 2000). Les importants transferts régionaux effectués par l'entremise du fédéralisme fiscal et des programmes de développement économique ont en réalité entravé, plutôt que favorisé, la croissance régionale au Canada. Une étude commanditée par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse et par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, qui devait prouver que les entreprises néo-écossaises étaient concurrentielles, a plutôt conclu que les effets négatifs des dépenses publiques (tant par des contrats gouvernementaux que par des subventions au développement économique) nuisaient à la compétitivité :

[Une] proportion significative des entreprises néo-écossaises étudiées étaient partiellement dépendantes, soit directement de la passation des marchés publics de la province ou d'autres formes d'approvisionnement du secteur public, soit indirectement de la sous-traitance d'entreprises plus grandes qui à leur tour dépendent du gouvernement pour leur survie et leur rentabilité (...) *Les politiques publiques semblent*

avoir involontairement renforcé l'échec du marché jusqu'à un certain point en préservant les profits grâce à des bourses, des subventions et des achats préférentiels, réduisant ainsi les incitations à s'adapter (...) Le recours important aux transferts fédéraux a indirectement favorisé une culture de dépendance dans la province (...) une culture caractéristique, comme un gestionnaire l'a dit, d'une région entièrement dépendante de l'aide sociale » (O'Farrell, 1990, p. 24-25; italiques dans le texte original).

LA BATAILLE DE LA PÉRÉQUATION

Bien que la péréquation ne soit qu'un élément dans un éventail de transferts vers cette région, la controverse actuelle à propos de la péréquation, particulièrement en ce qui a trait aux provinces de l'Atlantique, reflète leur volonté d'obtenir davantage de ce qui a affligé la région, plutôt que de l'aider. Le temps et l'énergie investis dans ce conflit seraient mieux utilisés en mettant en oeuvre des mesures à long terme afin de régler les problèmes économiques qui font que les paiements de péréquation sont nécessaires en premier lieu. La clé pour faire progresser les provinces de l'Atlantique n'est pas de mettre l'accent sur le maintien de sa dépendance envers le gouvernement fédéral (et, indirectement, envers le reste du Canada), mais d'adopter des mesures (comme celles que nous suggérons ci-dessous) afin de placer la région sur des fondements de prospérité durables qui ne laissent aucune disparité à « égaliser » par la péréquation.

SE REMETTRE SUR LES RAILS

Le volume des transferts fiscaux aux provinces de l'Atlantique et la taille de leurs États ont diminué quelque peu dans les dernières années. Cela a mené à des gains de croissance d'emplois et de compétitivité des entreprises. Il est maintenant temps de pousser ces réformes jusqu'à leurs conclusions logiques pour que les habitants des provinces de l'Atlantique puissent en bénéficier pleinement.

Respecter la Constitution

Ottawa devrait se retirer des domaines de compétence provinciale, mettre fin à ses transferts fiscaux dans ces domaines et libérer un espace fiscal équivalent pour les provinces. Il existe plusieurs justifications à cette réforme : le respect de la Constitution canadienne, le remplacement des accusations fédérales-provinciales mutuelles par une responsabilité transparente d'un seul ordre de gouvernement avec des compétences claires pour des programmes comme les soins de santé, permettre aux provinces d'expérimenter et de concevoir des programmes adaptés aux besoins uniques de leurs citoyens (voir Harris et Manning, 2005a, 2005b pour un traitement plus détaillé de la nécessité de ces réformes). D'un coup, cela éliminerait une grande partie de la péréquation excessive et du gonflement de l'État dans les provinces de l'Atlantique.

La péréquation

La seconde réforme clé est de fonder la péréquation sur le coût d'offrir des services. Il est important de se rappeler ici l'intention originelle du programme de péréquation. La Constitution n'exige pas que les provinces reçoivent des recettes égales, mais plutôt

qu'elles puissent offrir des services sensiblement comparables à des taux d'imposition sensiblement comparables. C'est ici que le bât blesse. Il coûte bien plus d'offrir des services ou de construire des hôpitaux à Toronto ou à Vancouver qu'à New Glasgow en Nouvelle-Écosse ou qu'à Saskatoon en Saskatchewan. Tant que cela ne sera pas reconnu par la formule de péréquation, l'intention de la Constitution ne sera pas respectée puisque les provinces plus pauvres, qui ont un coût de la vie moins élevé, seront toujours en mesure d'offrir de meilleurs services que les provinces riches avec le même seuil de dépenses.

Les prestations complémentaires régionales de l'assurance-emploi

Il est simplement injuste qu'une personne au chômage faisant face à des circonstances identiques soit traitée différemment par le gouvernement dépendamment de son lieu de résidence. Les prestations complémentaires régionales sont un obstacle à la hausse de l'emploi dans les provinces de l'Atlantique et devraient être éliminées.

Les impôts

Le gonflement de l'État a érodé la compétitivité du secteur privé dans les provinces de l'Atlantique. Plutôt que de taxer et de dépenser, les provinces devraient réduire les impôts. Cette mesure aide grandement à susciter la croissance, comme le cas de l'Irlande l'a démontré de façon spectaculaire (Harris et Manning, 2006b).

Le commerce

Le commerce a fait ses preuves en tant que facteur de la croissance économique. Pourtant, trop de barrières commerciales demeurent au sein du Canada (Harris et Manning, 2006). Les provinces canadiennes de l'Atlantique devraient adopter un accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre comme celui conclu entre l'Alberta et la Colombie-Britannique. Cet accord constitue une avancée importante par rapport au régime canadien actuel de commerce intérieur (Karabegović, publication à venir).

CONCLUSION

Tous les Canadiens bénéficieraient de la responsabilité plus élevée découlant du respect du partage des compétences constitutionnelles dans des programmes clés comme les soins de santé. Un programme de péréquation réformé répondrait pour la première fois aux exigences constitutionnelles en cette matière. La réduction du gonflement de l'État et des dépenses excessives dans les provinces de l'Atlantique favoriserait la liberté économique et permettrait aux citoyens de ces provinces de devenir prospères d'eux-mêmes, un processus qui avait bien commencé il y a 35 ans lorsque les dépenses fédérales sont soudainement intervenues pour faire dérailler la région du chemin de l'investissement, de l'emploi et de la croissance.

RECOMMANDATIONS

- ✦ Tenir compte, dans le calcul des paiements de péréquation interprovinciale, des différences régionales pouvant avoir des conséquences sur le coût d'offrir des services publics comparables.

- ✦ Mettre fin aux prolongations de prestations d'assurance-emploi offertes dans certaines régions.
- ✦ Réduire les impôts pour encourager le potentiel productif des citoyens dans les provinces pauvres.
- ✦ Adopter dans les provinces de l'Atlantique une entente s'inspirant du modèle de l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (TILMA) conclu entre l'Alberta et la Colombie-Britannique.

UN MODÈLE POUR LE MONDE DU LEADERSHIP À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Notre vision pour le Canada est celle d'un pays qui voit plus loin que ses rivages et ses frontières. Nous envisageons aussi un Canada qui redeviendrait un chef de file sur la scène mondiale, fier de ses actions et de l'exemple qu'il donne.

Atteindre les objectifs énoncés dans les pages précédentes en ferait déjà beaucoup pour réaliser cette vision particulière : tout pays qui profite d'une qualité de vie supérieure, d'une économie dynamique et d'un gouvernement efficace et à l'écoute des citoyens va nécessairement inspirer les autres. Toutefois, il y a beaucoup de terrain à rattraper. La réputation du Canada s'est détériorée grandement lors des quinze dernières années et nos actions n'étaient souvent pas conséquentes avec nos paroles : notre contribution envers la communauté internationale n'a plus dépassé les beaux discours. L'armée canadienne, autrefois une source de fierté nationale justifiée, a été privée de financement, d'équipement et de personnel. Notre contribution au maintien de la paix à l'échelle internationale, sans compter notre contribution à la construction de la paix, s'est limitée aux discours et s'est éloignée des actions concrètes. Un antiaméricanisme injustifié de la part de certains de nos dirigeants a détérioré les relations avec notre plus proche voisin et plus important partenaire commercial.

Avec comme toile de fond cette détérioration manifeste, nous avons commencé par poser une question fondamentale : que devrait chercher à accomplir la politique étrangère canadienne du XXI^e siècle? En 1995, le gouvernement Chrétien répondit à cette question en voulant transmettre les valeurs canadiennes au reste du monde. L'historien Jack Granatstein et d'autres ont adopté un point de vue opposé, soit que la politique étrangère canadienne devrait plutôt promouvoir les intérêts canadiens (Stairs *et al.*, 2005). Notre conception englobe ces deux approches. Nous pensons que le gouvernement du Canada devrait chercher à atteindre des intérêts clairement identifiés, que ces intérêts devraient refléter des valeurs canadiennes bien établies et que, de plus, les différentes dimensions de notre politique étrangère (par exemple, le

commerce, la défense et l'aide internationale) peuvent être conçues de manière à faire progresser différents intérêts et valeurs. Par exemple : la prospérité économique pour nous-mêmes et pour les autres fait partie de nos valeurs. Cette valeur sous-tend notre intérêt envers une libéralisation commerciale et envers une aide à ceux dans le besoin. La sécurité des Canadiens et des autres partout dans le monde fait partie de nos valeurs. Cela motive notre intérêt à garder l'Amérique du Nord sécuritaire et à construire et maintenir la paix à l'étranger.

On doit éviter toute confusion de termes entre ces deux concepts. Ou pire encore, employer une rhétorique intéressée à propos de la « supériorité » des valeurs canadiennes. Les discours ne sont pas suffisants. Les politiques du Canada à l'étranger doivent atteindre leurs objectifs. Nous pouvons commencer en visant des résultats, plutôt qu'en agissant en fonction d'une idéologie ou pour défendre des vaches sacrées sur le plan politique. Conséquemment, dans la dernière partie de ce document, nous traitons des trois domaines où les Canadiens ont le plus d'avantages à gagner – et où ils peuvent contribuer – de l'amélioration de notre rendement à l'échelle internationale.

Premièrement, le commerce international et les avantages pour le Canada de le libéraliser. Après avoir accompli des progrès importants pendant les dernières décennies du siècle précédent, l'initiative des efforts pour étendre le libre-échange fondé sur des règles à l'échelle internationale s'est essouffée. Dans le chapitre 13, nous expliquons comme les gouvernements au Canada peuvent aider à la promotion du libre-échange international au sein du contexte d'aujourd'hui.

Deuxièmement, dans le chapitre 14, nous examinons la relation unique que nous partageons avec les États-Unis, grâce à des valeurs communes bien implantées sur le plan géographique, économique, historique et culturel. L'intérêt pour les Canadiens à assurer une relation continentale ouverte, solide et empreinte de respect mutuel est manifeste, mais nous ne devrions pas oublier que notre capacité de faire une différence sur la scène internationale est aussi directement proportionnelle à notre capacité d'influencer la plus grande puissance économique, politique et militaire de la planète.

Finalement, dans le chapitre 15, nous mettons l'accent sur un objectif de politique étrangère qu'une majorité de Canadiens identifie comme étant une importante priorité : aider les moins fortunés de ce monde. En employant la même analyse fondée sur la recherche qui appuyait nos précédentes recommandations, nous suggérons encore une fois que les résultats, et non la quantité de ressources investies, devraient guider nos choix en matière d'aide internationale. Les Canadiens souhaitent être généreux, mais ils méritent aussi des résultats découlant de leur générosité. Tout comme nous cherchons à obtenir des libertés économiques – les moteurs de création de richesse les plus puissants

que le monde ait connus – pour notre bénéfice, nous devrions ressentir le devoir de confier ces mêmes outils porteurs d'autonomie aux pauvres de ce monde.

En mettant en œuvre les recommandations qui suivent, les Canadiens peuvent s'attendre à des bénéfices tant concrets qu'impalpables. Notre prospérité sera accrue par une plus grande libéralisation du commerce international. Notre sécurité face à des attentats sera améliorée, de même que notre sécurité d'accès à notre plus grand partenaire commercial. Vous serez de nouveau en mesure de ressentir une fierté justifiée par rapport aux réalisations canadiennes à l'étranger. Vous aurez la satisfaction de savoir que les gestes que le gouvernement du Canada pose en votre nom feront une véritable différence pour améliorer la vie de ceux qui subissent de dures épreuves.

Le Canada n'est pas un pays qui tente de prendre sa place sur la scène internationale par la force – qu'elle soit militaire ou économique. Mais nous pouvons, et devrions, éclairer le monde comme champions de la liberté, pratiquants de la compassion concrète et modèle de « paix, d'ordre et de bon gouvernement » que nous souhaitons obtenir pour nous-mêmes. Viser moins que cela ne serait pas simplement esquiver nos devoirs envers le monde, ce serait aussi refuser d'assumer les responsabilités que nous avons envers nous-mêmes.

LIBÉRALISER LE COMMERCE INTERNATIONAL

LA PROSPÉRITÉ GRÂCE AU COMMERCE

Nous imaginons un Canada où les citoyens cherchent à atteindre le niveau de vie, la performance économique et la gouvernance démocratique les plus élevés au monde et qui font de ce pays un modèle de leadership international et de citoyenneté mondiale. Mais les Canadiens ne pourront réaliser une grande partie de cette conception sans l'aide du moteur qu'est une économie florissante. Présenté simplement, plus les Canadiens jouiront d'une prospérité élevée, plus nous aurons d'occasions d'en faire plus pour nous-mêmes et pour le monde. Et rien ne génère la prospérité plus efficacement que le commerce et le libre marché.

Il est reconnu depuis longtemps que le Canada est un pays commerçant. Depuis leurs premiers jours, les Canadiens ont compté sur l'exportation vers des marchés plus grands et plus riches pour leur gagne-pain. En échange, nous avons bénéficié d'un grand choix de biens, de services, de capitaux et de technologies importés. Ces bénéfices ont toutefois caché une réalité plus malheureuse et moins reconnue : tout ce que nous avons perdu par rapport aux avantages dont nous aurions pu bénéficier. En nous contentant trop facilement de la médaille de bronze, nous n'avons pas été prêts à faire ce qu'il fallait pour mériter l'or. Nous en avons été les seuls perdants.

Nous pensons que le Canada peut faire mieux. Nous pensons que les Canadiens sont prêts à poser les gestes nécessaires pour se donner une économie méritant la médaille d'or et à faire du Canada le meilleur endroit au monde où chercher des occasions mondiales. Nous croyons que les Canadiens possèdent la confiance nécessaire pour éliminer les politiques et les pratiques désuètes qui empêchent nos ressources productives – le capital et la main-d'œuvre – de trouver leurs usages les plus profitables. Des stratégies efficaces et des tactiques appropriées sont disponibles. Il est temps de se concentrer sur la tâche à accomplir.

L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES – DU « NATIONAL » AU « MONDIAL »

Pour commencer, il est utile de parler un peu d'histoire. Les colonies nord-américaines qui se sont éventuellement unies pour former le Dominion du Canada en 1867 existaient à la périphérie de l'Empire britannique. Pour la plupart des colons anglais, le « vieux pays » était important tant comme marché que comme source de biens manufacturés. La situation resta la même pendant de nombreuses années. Toutefois, les Canadiens n'avaient aucun scrupule à profiter également de leur proximité avec les États-Unis, tant comme source de biens introuvables chez les fournisseurs locaux que comme débouché pour certaines de leurs propres exportations. Le tout premier gouvernement du nouveau Dominion reconnaissait cette réalité et essaya d'établir une relation commerciale avec nos voisins du sud pour développer davantage ce commerce bilatéral. Les événements, cependant, conspiraient contre ces premiers Canadiens. Sauf quelques exceptions, les législateurs américains ne trouvaient aucunement désirables des échanges plus libres avec le Canada, sauf s'ils impliquaient l'annexion. Les Canadiens trouvèrent trop cher le prix à payer. Comme solution de rechange, le deuxième gouvernement de Sir John A. Macdonald adopta sa Politique nationale en 1879 – une option qui fut clairement loin d'être parfaite.

Par la suite, des historiens ont souligné les vertus de la Politique nationale dans la construction d'une nation canadienne. Cela est peut-être vrai, mais pour

UNE MACHINE INCROYABLE

Imaginez une invention spectaculaire : une machine qui peut transformer du blé en équipement électronique. Fonctionnant à pleine capacité, cette machine peut changer cinquante boisseaux de blé en lecteur CD. En tournant un cadran, elle peut transformer mille cinq cent boisseaux de soya en berline. Mais cette machine est encore plus polyvalente : lorsque programmée correctement, elle peut changer un logiciel Windows en l'un des meilleurs vins français. Ou un Boeing 747 en suffisamment de fruits et légumes frais pour nourrir une ville pendant des mois.

La chose la plus incroyable à propos de cette invention et qu'elle peut être construite n'importe où dans le monde et programmée pour transformer tout ce qui est récolté ou produit en choses qui sont normalement beaucoup plus difficiles à obtenir.

Miraculeusement, elle fonctionne pour les pays pauvres aussi. Les pays en voie de développement peuvent mettre les choses qu'ils sont capables de produire – des denrées, des tissus bon marché, des biens manufacturés primaires – dans la machine et obtenir des biens qu'ils ne pourraient autrement pas se procurer – de la nourriture, des médicaments et des biens manufacturés plus complexes. Évidemment, les pays pauvres ayant accès à cette machine se développeraient plus vite que les autres. On s'attendrait à ce que le fait de rendre cette machine accessible aux pays pauvres fasse partie de notre stratégie pour sortir des milliards de personnes partout dans le monde de la pauvreté extrême.

Incroyable, mais cette machine existe déjà. Elle s'appelle le commerce.

(dans Wheelan, 2002, p. 187).

le premier quart de siècle après l'adoption de la Politique nationale, les efforts visant à renforcer l'économie canadienne sur une base est-ouest donnèrent de piètres résultats. L'ouverture des Prairies à la culture sèche du blé au début du XX^e siècle fit mieux paraître la Politique nationale. Des droits de douane élevés et d'autres mesures protectionnistes stimulèrent effectivement le développement d'un secteur manufacturier florissant, mais à coûts élevés, dans le Centre du Canada. Cependant, les Canadiens continuèrent à payer un prix fort. Les exportateurs de ressources naturelles canadiennes sur les marchés mondiaux se rendirent compte que le coût élevé du matériel industriel et d'autres facteurs de production protégés par la Politique nationale nuisait souvent à leur capacité d'être concurrentiels. Les travailleurs canadiens en firent les frais par des salaires moindres, des prix plus élevés et moins de choix. L'économie mise en place par la Politique nationale était plus riche qu'auparavant, mais aussi moins prospère qu'elle aurait pu l'être (Dales, 1966a; 1966b).

L'élaboration d'une économie est-ouest créa aussi des tensions. L'Ontario et le Québec obtinrent la majeure partie du secteur manufacturier chèrement protégé et devinrent ainsi les principaux défenseurs de la Politique nationale (plus tard, une partie de l'agriculture de ces deux provinces devint même dépendante du système canadien particulier de gestion de l'offre, lui-même dépendant de restrictions douanières importantes). Par ailleurs, l'économie des provinces de l'Atlantique et de l'Ouest en vint à reposer sur l'exportation de ressources – les produits agricoles, forestiers et du poisson, les métaux et les minéraux. Les producteurs de céréales et de bétail apprirent à vivre avec les caprices des prix et de la concurrence internationaux. Même au moment où la demande américaine de matières premières canadiennes monta en flèche pendant les décennies du milieu du XX^e siècle, le gouvernement fédéral refusa d'amoinrir la protection accordée aux manufacturiers du Centre du Canada. Ainsi, deux genres de tension se développèrent : entre les producteurs de ressources naturelles exportées et les manufacturiers en concurrence avec les biens importés, et entre la périphérie riche en ressources naturelles et le centre riche en main-d'œuvre.

Les structures créées par ces tensions s'avèrent difficiles à modifier. Pendant la plus grande partie du siècle dernier, les Canadiens s'accrochèrent à l'illusion qu'une économie fondée sur les ressources naturelles sans marchés stables pour ses produits, de pair avec des manufacturiers inefficaces organisés en fonction du remplacement des importations, pouvait tout de même maintenir la croissance et la prospérité. Confrontés en plus à des barrières tenaces à leurs exportations aux États-Unis et en Europe, les Canadiens trouvèrent difficile de résister aux appels à la protection de leurs propres manufacturiers. Ces manufacturiers devinrent à leur tour profondément attachés à la protection et réussirent même à convaincre leurs concitoyens canadiens que des prix plus

élevés et un piètre choix sont d'une manière ou d'une autre une contribution importante à leur identité nationale (un point de vue encore présent de nos jours dans certains secteurs protégés).

Cependant, le changement arriva. Des accords bilatéraux répondant au désastre de la Grande Dépression des années 1930, puis des négociations multilatérales après la crise encore plus grave de la Seconde Guerre mondiale, ont progressivement affaibli toutes les barrières familières érigées par la Politique nationale. Il fallut tout de même plusieurs générations avant que ces barrières soient suffisamment abaissées et que les occasions à l'étranger soient suffisamment attrayantes pour convaincre les prudents manufacturiers canadiens d'adopter une économie plus ouverte. Au milieu des années 1980, et avec de plus en plus de confiance dans les années 1990, les Canadiens commencèrent à accepter que notre prospérité dépende de notre ouverture au monde. L'Accord de libre-échange canado-américain, plus tard étendu au Mexique, et la transformation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à la fin du siècle, dissipèrent la plus grande partie de l'héritage persistant de la Politique nationale. Ces accords ouvrirent la voie à de nouvelles politiques destinées à récolter les pleins bénéfices des avantages comparatifs du Canada.

Bien que le commerce est-ouest du Canada ait à peine changé en une génération, notre commerce nord-sud a doublé. En conséquence, le Canada est un pays plus prospère. Les consommateurs ont davantage de choix et le paient moins cher. Les entreprises ont plus d'occasions à leur portée et y répondent plus facilement. Les Canadiens occupent des emplois plus rémunérateurs et les trouvent plus satisfaisants. Comme le faisait remarquer Jan Tumlir, ancien économiste en chef du GATT : « il est déprimant de penser à tous les efforts perdus pendant des générations, et aux revenus auxquels on a dû renoncer, à cause de la croyance voulant qu'une économie bénéficie de la protection de ses industries ».

Les années 1990 ont été le théâtre de changements révolutionnaires. Le libre-échange devint la perspective par défaut; le protectionnisme, le point de vue minoritaire. Cette transition reste cependant incomplète : des vestiges du passé demeurent, ralentissant la performance économique du Canada et nuisant à la prospérité de ses citoyens.

LES AVANTAGES CONCRETS DES ACCORDS COMMERCIAUX

Le Canada possède désormais une des économies les plus ouvertes au monde, à côté du marché le plus vaste et le plus dynamique. De la même façon que la tentative échouée d'établir un commerce libre avec les États-Unis à la fin du XIX^e siècle ouvrit la porte à la Politique nationale, les accords de libre-échange

couronnés de succès à la fin du XX^e siècle en ont détruit la logique. La libéralisation des échanges a de plus en plus permis aux Canadiens de faire valoir leurs avantages comparatifs, de leur procurer la prospérité, des emplois et le choix des meilleurs produits dans le marché mondial. Pourtant, certains Canadiens continuent à se demander si la libéralisation des échanges est la stratégie économique la plus appropriée pour notre pays.

Certains Canadiens craignent que les accords commerciaux minent notre capacité d'adopter des objectifs politiques indépendants. Il est bien sûr vrai que toutes les conventions internationales, que leurs buts soient économiques, environnementaux, militaires ou civils, cherchent à restreindre le pouvoir décisionnel des pays jusqu'à un certain point. Les États (et leurs citoyens) font le calcul raisonnable que leurs intérêts sont mieux servis si les autres États agissent d'une façon prévisible et stable, sujette à des règles communes, même au détriment d'une partie de leur propre liberté d'action. À cet égard, les accords commerciaux ne sont pas différents des autres traités, conventions ou déclarations que le Canada a ratifiés. Comme le remarque l'économiste Ed Safarian, « des règles ayant force exécutoire sur la manière dont les gouvernements et les entreprises se concurrencent et collaborent ... offrent la meilleure garantie qu'une telle concurrence et une telle collaboration serviront en fin de compte davantage que des guerres de clochers ». En tant que citoyens d'une économie relativement petite commerçant avec des partenaires plus vastes et puissants, les Canadiens ont compté de plus en plus sur la sécurité des accords commerciaux pour ouvrir leur marché à la concurrence internationale. Loin d'ouvrir la porte à des forces du marché débridées, ces accords ont permis au commerce et à l'investissement de croître avec des fondations durables selon des règles bien définies.

Comme la plupart des transactions économiques, le commerce est une activité fondamentalement privée. Les gouvernements mettent en place des lois et des institutions qui facilitent ces transactions, mais les individus déterminent à quel point et avec qui ils désirent commercer. De plus en plus, les producteurs canadiens répondent à l'appétit des consommateurs étrangers, particulièrement des Américains, alors que les consommateurs canadiens choisissent des biens et des services étrangers. En conséquence, les exportations canadiennes de biens et services ont crû de façon constante au cours des deux dernières décennies et atteignent 520 milliards \$ en 2005, ce qui constitue 37,9 % du PIB canadien. Les importations sont également très fortes, atteignant 468 milliards \$ en 2005, ou 34,1 % du PIB. Notre commerce bilatéral approche la barre du billion de dollars (en termes nominaux) (Industrie Canada, 2005).

On peut obtenir un portrait plus complet en ajoutant le flux de capitaux à l'échange de biens et services. Les entreprises étrangères possèdent des intérêts d'une valeur de 415,6 milliards \$ au Canada. Les Canadiens contrôlent des actifs à l'étranger d'une valeur de 465,1 milliards \$. Les filiales canadiennes

aux États-Unis à elles seules ont enregistré des ventes de 234 milliards \$ en 2005, alors que les filiales américaines au Canada ont rapporté des ventes de 577 milliards \$. « Il est de plus en plus insensé, sinon carrément impossible », soulignent Howard Lewis et David Richardson, « de voir le commerce comme quelque chose de distinct de l'investissement transfrontalier, ou de voir l'exportation comme quelque chose de distinct de l'importation de produits et d'idées innovatrices. Tout cela est lié dans la famille étendue qu'est l'engagement international » (Lewis et Richardson, 2001, p. 11).

Dans ce portrait du commerce canadien cependant, un partenaire surpasse tous les autres. Le commerce avec les États-Unis atteint un incroyable 1,75 milliard \$ chaque jour; la prestation de services ajoute un autre quart de milliard par jour. Pour le transport découlant de ce commerce, 36 000 camions traversent la frontière chaque jour, en plus des trains de marchandises, des bateaux, des autobus, des pipelines et des lignes de transmission qui raccordent les deux économies. La plus grande partie de ce commerce est ce que les économistes appellent « intégratif »; c'est-à-dire, des échanges entre des parties ou des entreprises liées. Statistique Canada signale que près du tiers de ce que les entreprises canadiennes exportent a d'abord été importé. Dans le secteur automobile, les pièces d'abord importées représentent plus de la moitié de la valeur des exportations. Même les exportations de nourriture, de produits agricoles et de produits forestiers étaient composées d'au moins 10 % de contenu importé (Industrie Canada, 2005; à partir de données de Statistique Canada).

La prospérité générée par un tel commerce transfrontalier profite à toutes les régions du Canada. Des milliers d'entreprises et leurs employés dans tous les coins du pays sont en contact avec les marchés étrangers, soit directement, soit comme fournisseurs d'autres entreprises concurrentielles à l'échelle internationale. Les ressources primaires – les céréales, le poisson, les produits forestiers, les métaux, les minéraux et l'énergie – ne comptent désormais que pour moins d'un tiers des exportations totales du Canada. Les produits de transformation, l'outillage et l'équipement, les produits automobiles, les services et les biens de consommation comptent pour les deux tiers (Industrie Canada, 2005). Les Canadiens ne sont plus seulement « des bûcherons et des porteurs d'eau ». Bien que les ressources primaires continuent d'être importantes pour notre prospérité, le Canada est devenu une économie du savoir industrielle et de services.

Même si nous nous en sommes bien sortis, nous pouvons faire mieux. Pour parler franchement, les politiques des deux dernières décennies ont placé les Canadiens dans la course, mais elles ne nous ont pas préparés à gagner la médaille d'or. D'autres ont travaillé plus fort, ont plus d'avantages, sont mieux préparés ou se sont placés d'une manière ou d'une autre en avant de nous. Si les Canadiens veulent faire mieux, nous devons aussi faire plus. À cet effet, nous

devons nous poser quelques questions fondamentales. Sommes-nous prêts à jeter aux oubliettes les derniers vestiges de la Politique nationale? Sommes-nous prêts à mettre en place une situation véritablement équitable au Canada? Sommes-nous prêts à atteindre les marchés où qu'ils se trouvent? Nous pensons que nos concitoyens canadiens sont prêts à répondre « oui » à toutes ces questions. Dans les pages qui suivent, nous exposons ce qu'il faudra faire pour transformer cette volonté en gestes concrets.

FAIRE MIEUX À L'ÉTRANGER EN FAISANT MIEUX ICI

La clé de la croissance économique est une plus grande productivité et les clés de la productivité sont l'innovation et l'adaptation. Un commerce stable est la preuve qu'une économie est innovatrice et capable de s'adapter. Les entreprises qui commercent à l'échelle internationale sont plus productives, paient de meilleurs salaires et rapportent davantage de profits (Lewis et Richardson, 2001, p. 11). Cependant, l'inverse est aussi vrai. Tout ce qui entrave l'innovation ou ralentit l'adaptation contrecarre aussi la croissance de l'économie canadienne. Le résultat est une économie plus faible et un commerce moins stable. Il s'agit donc, en premier lieu, d'identifier ce qui est *inoportun* dans notre éventail actuel de politiques et de l'en retirer.

Dans un précédent chapitre, nous avons démontré comment identifier ce qui est inoportun dans notre éventail actuel de politiques et comment le corriger, en réduisant la taille de l'État, en réformant le régime fiscal et en éliminant la réglementation inutile. Ces réformes ont en commun le fait qu'elles impliquent que les gouvernements en fassent moins et non plus.

Ceci reflète un consensus né au cours des vingt dernières années voulant que les gouvernements aident davantage une économie lorsqu'ils renoncent à leurs efforts pour modifier sa structure et se concentrent sur la mise en place d'un environnement fiscal, monétaire et réglementaire qui laisse les producteurs et les consommateurs libres de conclure les transactions qu'ils estiment dans leur meilleur intérêt. Comme le remarque l'OCDE,

les avantages d'un système commercial et d'investissement ouvert sur le plan de l'efficacité contribuent à la croissance économique et ainsi à l'augmentation des revenus. À l'inverse, les restrictions au commerce et à l'investissement, de pair avec d'autres distorsions économiques, transforment une économie en une structure moins efficace et durable d'investissement, de production et de consommation, affaiblissant ainsi les perspectives de croissance *économique* et diminuant les avantages qui y sont associés comme la création d'emplois et l'innovation. (OCDE, 1998, p. 28)

Aussi paradoxal que cela puisse paraître à certains, réduire les subventions aux entreprises, laisser les entreprises inefficaces faire faillite, éliminer les droits de douane encore existants et d'autres mesures « cruelles » semblables feront davantage pour l'efficacité, la productivité et la vigueur (sans compter le rendement économique) des entreprises canadiennes que pratiquement n'importe quelle autre politique ou n'importe quel autre programme.

Ce n'est pas que le gouvernement n'ait *aucun* rôle à jouer. Certaines interventions gouvernementales, du droit de la concurrence à la protection des consommateurs, améliorent l'efficacité économique et contribuent à la prospérité. Les gouvernements adoptent aussi des objectifs non économiques valables : des politiques qui créent des distorsions dans le marché ou nuisent au commerce peuvent aider à atteindre des buts importants, de la sécurité nationale à la justice distributive. Le défi est de répondre aux priorités les plus urgentes de la société en conservant l'équilibre avec les revendications concurrentes. De bonnes politiques favorisent des intérêts vastes et nationaux plutôt que des intérêts étroits et particuliers; elles obtiennent des avantages pour la majorité plutôt que pour certains. Les instruments adéquats limitent les distorsions indésirables.

Les gouvernements portent attention aux récriminations constantes de divers groupes. Cette réalité de la vie politique est peu susceptible de changer et, bien sûr, les récriminations du passé ne se tairont pas facilement. Comme le dit un expert américain : « Sevrer divers groupes et personnes du pis national ne sera pas une tâche facile. Le bruit des geignements, des braillements, des cris et des invectives se fera entendre lorsque la douleur intense de l'état de manque s'exprimera » (Bowles, 1994, p. A16). Cependant, le sevrage de ces intérêts particuliers devra avoir lieu si nous voulons améliorer notre productivité et notre niveau de vie. Les Canadiens ne doivent pas penser que chaque récrimination représente une parcelle de notre identité nationale. La Commission canadienne du blé, la gestion de l'offre agricole, les restrictions à la propriété étrangère dans les services financiers, le transport, l'énergie et les télécommunications, les subventions aux entreprises et les droits de douane ont tous pu être à un certain moment des réactions en apparence légitimes visant à atteindre des objectifs communs convaincants. Aujourd'hui, ils ne servent plus à grand-chose sauf à épuiser la richesse économique du Canada.

LA GESTION DE L'OFFRE : UNE « RÉCOLTE » D'INEFFICACITÉ

La gestion de l'offre dans l'industrie des produits céréaliers, laitiers et de la volaille est un bon exemple. Les offices de commercialisation ont été à l'origine mis en place dans les années 1920 et 1930 comme organisations volontaires pour renforcer la position des fermiers lorsqu'ils font affaire

avec leurs clients. Ils firent leurs preuves. Cependant, les gouvernements les rendirent ensuite obligatoires. Des considérations politiques, et non les forces du marché, commencèrent à déterminer les prix. Une distorsion inévitable en résulta. Quand les gouvernements limitèrent les importations de produits agricoles concurrents pour protéger ce système, les distorsions se multiplièrent.

En conséquence, aujourd'hui presque tous les Canadiens se trouvent dans une situation moins avantageuse même si un petit nombre de personnes continuent d'en profiter. Les consommateurs paient plus cher qu'ils le devraient pour le lait, les œufs, le pain et d'autres produits, leur laissant moins d'argent à dépenser pour se procurer autre chose. Les fermiers efficaces gagnent moins que ce qu'ils pourraient obtenir dans un marché libre. Les fermiers *inefficaces* restent en affaires, même quand le marché leur indiquerait qu'ils pourraient mieux gagner leur vie en travaillant dans un autre domaine. La valeur des quotas de production gonfle le prix des fermes et dissuade les propriétaires de changer leur production vers autre chose qu'ils arriveraient peut-être à produire plus efficacement. Les fermiers des autres pays, incluant les pays pauvres, perdent l'occasion de répondre aux besoins des consommateurs canadiens et de gagner le revenu qui leur permettrait d'acheter des produits à des exportateurs canadiens efficaces (Hart, avril 2005).

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir essayé de stabiliser les revenus agricoles avec des mesures qui ont créé autant de problèmes qu'elles en ont réglés. Plusieurs autres pays ont fait de même. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC et l'Accord de libre-échange canado-américain ont éliminé certaines des pires barrières commerciales qui existaient. Plusieurs fermiers et producteurs agricoles canadiens ont bien réagi. Ils sont devenus plus concurrentiels et mieux intégrés dans les marchés mondiaux, particulièrement en Amérique du Nord. Pourtant, les subventions à l'agriculture restent un problème mondial d'une grande importance.

Le Canada donne moins d'argent qu'autrefois en transferts directs aux fermiers. À la place, notre système de gestion de l'offre et nos droits de douane élevés constituent des subventions indirectes. L'obligation de défendre ces subventions à l'agriculture compromet grandement la capacité des négociateurs canadiens à remettre en cause les subventions à l'agriculture flagrantes dans l'Union européenne et aux États-Unis, qui sont à peu près au même niveau que celles du Canada. Les éliminer peu à peu, en minimisant les conséquences financières de l'ajustement pour les fermiers, aurait un triple avantage : nous débarrasser d'une inefficacité importante au sein de notre propre économie, renforcer les efforts visant à s'attaquer aux subventions à l'étranger et améliorer nos efforts d'aide internationale en ouvrant notre marché aux exportations de nourriture des pays pauvres.

LE COÛT RÉEL DE LA « GRATUITÉ »

L'agriculture n'est pas le seul secteur qui profite des largesses du gouvernement. Le pouvoir de l'État de prélever des impôts aux citoyens court toujours le risque d'être détourné par des groupes qui souhaitent bénéficier de cette source de revenus. La majeure partie de ce que les Canadiens paient en impôts est utilisée pour des services publics importants comme la défense, les services sociaux, les infrastructures et la justice. Les fonds publics servent également à corriger des défaillances du marché et à redistribuer la richesse. Une partie sert aussi à soutenir des entreprises non concurrentielles.

Les défenseurs inconditionnels des politiques industrielles et des incitations à l'investissement, aussi connues sous le nom de subventions, affirment avec insistance que soit elles sauvent des emplois, soit elles permettent au Canada de mettre en place des industries qui s'en iraient autrement ailleurs. Il n'existe aucun fondement crédible à de telles affirmations. Il est difficile d'imaginer des circonstances où les politiciens et les fonctionnaires sont mieux placés pour évaluer la viabilité d'une activité particulière que les investisseurs et les entrepreneurs dont le jugement dépend de la discipline du marché. Les « politiques industrielles » ne sont rien d'autre que des plans politisés de redistribution qui pénalisent les entreprises couronnées de succès et récompensent les traînants. Pour chaque emploi qu'une subvention « crée » ou « sauve », d'autres sont éliminés par les impôts supplémentaires qui sont requis pour payer la subvention.

Les dirigeants d'entreprises canadiens, en faveur d'impôts moins élevés, admonestent souvent le gouvernement parce qu'il offre des subventions à des secteurs favorisés. Les gouvernements devraient les prendre au mot, ignorer les supplications particulières et éliminer peu à peu toutes les subventions aux entreprises qui restent, qu'elles soient versées à l'industrie aérospatiale, textile, du vêtement, agricole ou à un autre secteur.

DU PROTECTIONNISME CACHÉ

Restreindre la propriété étrangère de certains types d'entreprises est une autre forme de protectionnisme qui peut ne pas sembler évidente, mais qui est tout de même coûteuse pour les Canadiens. Limiter la participation étrangère dans un secteur dévalue le capital qui y est investi et diminue les incitations qu'ont les entreprises d'innover et de créer de la richesse. Ce type de « protection » est en fait un handicap pour les services financiers, le transport, les télécommunications, l'énergie et d'autres secteurs de l'économie canadienne. Les défenseurs de cette politique prétendent que le gouvernement peut faire respecter plus facilement sa réglementation par les Canadiens que par les propriétaires étrangers. L'expérience prouve le contraire. De nombreuses entreprises automobiles ou autres qui sont la propriété d'étrangers sont exploitées au Canada dans le

respect absolu de nos lois et règlements. Il n'y a aucune raison de penser que la même situation ne prévaudrait pas dans les services bancaires, le transport aérien, les communications ou l'énergie. Si le problème est le respect des lois canadiennes, restreindre la propriété étrangère des entreprises exploitées au Canada n'est simplement pas la bonne solution pour atteindre cet objectif.

Des lois et des mesures d'application générale peuvent faire le travail. Par exemple, si le Canada souhaite protéger son environnement, cette protection devrait être établie par des lois qui s'appliquent à toutes les compagnies, peu importe qui les possède. De même, s'il n'est pas dans notre intérêt stratégique qu'un exploitant de sables bitumineux soit la propriété d'une agence du gouvernement communiste de la Chine, ou qu'une compagnie de construction appartenant à Ben Laden participe à des travaux dans ce même secteur, cela peut être empêché par des politiques qui exigent qu'un exploitant de ressources naturelles stratégiques (peu importe à qui il appartient) passe un certain test de sécurité.

Certains demandent au gouvernement d'adopter des restrictions encore plus importantes à la prise de contrôle d'entreprises canadiennes par des étrangers. On doit résister à cette tentation. Restreindre les acheteurs à qui un entrepreneur peut vendre sa compagnie aura pour effet inévitable de réduire la valeur de cette entreprise en limitant son marché. Par conséquent, le rendement du capital et du travail investis par l'entrepreneur sera moindre, par rapport à la situation des économies plus libres. Si on lui donne le choix, l'entrepreneur sera donc plus susceptible de fonder sa nouvelle entreprise dans un autre pays qui ne brime pas sa liberté de vendre son bien au plus haut prix possible.

Il existe un meilleur moyen d'aider les compagnies canadiennes : conférer l'autonomie à nos entreprises de concurrencer plus efficacement à l'échelle internationale, de mieux résister à des tentatives de prise de contrôle et de tenter davantage de prises de contrôle à leur tour. Deux des politiques d'autonomisation que nous recommandons sont les suivantes.

- ✦ Améliorer la santé financière du secteur privé au Canada en réduisant de façon importante l'impôt sur le revenu des sociétés (voir les chapitres 6 et 7).
- ✦ Éliminer les dernières barrières commerciales entre le Canada et notre plus grand partenaire commercial en établissant une union douanière nord-américaine assortie d'un tarif extérieur commun en diminution progressive

Les politiques concurrentielles canadiennes devraient aussi tenir compte du marché mondial, afin que le Canada n'empêche pas ses entreprises de grossir à l'échelle multinationale. Des compagnies faibles seront autrement certainement plus susceptibles d'être acquises dans le processus de consolidation caractéristique des industries avancées.

En fait, deux options sont disponibles dans ce cas. Soit nous laissons les investisseurs décider qui devrait posséder quoi, soit nous laissons les politiciens et les fonctionnaires prendre ces décisions. La dernière fois que ces derniers ont essayé de contribuer à la propriété canadienne du secteur de l'énergie (par l'entremise du Programme énergétique national), ce fut un désastre sans bornes. Nous disons donc : « laissons les investisseurs décider ».

UN HÉRITAGE CÔUTEUX DU PASSÉ

Les droits de douane sont des mesures qui continuent de voler de l'argent aux Canadiens sur une base quotidienne. La plupart des Canadiens ont oublié depuis longtemps (s'ils l'ont déjà su) que la raison d'être des droits de douane à l'origine était de lever des fonds pour le gouvernement colonial et plus tard pour le gouvernement fédéral. Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les droits de douane comptaient souvent pour les deux tiers des recettes fédérales. Ce n'est plus vrai depuis au moins six décennies, pourtant les droits de douane subsistent pour protéger une poignée de manufacturiers.

En conséquence de rondes de négociation répétées au cours des années, la protection douanière a été réduite au point où elle représente moins de 1 % des recettes de l'État et, si on tient compte de l'ensemble des importations, elle ajoute moins de 2 % à leur coût. Plus de 80 % des marchandises entrent désormais au Canada exemptes de droits grâce à l'Accord de libre-échange canado-américain (ALECEU), à d'autres droits de douane préférentiels et à des concessions aux pays en voie de développement. En effet, le coût du prélèvement des droits de douane et du maintien de programmes connexes (comme les règles d'origine) est complètement disproportionné par rapport aux recettes qu'ils procurent.

Malgré tout, les droits de douane continuent de causer des dommages substantiels. Comme l'illustre le Tableau 13.1, des droits de douane de plus de 200 % ont pour effet de tripler le prix des importations de produits laitiers et de volaille alors que les importations de textiles, de vêtements et de chaussures sont taxées à des taux allant jusqu'à 20 %. Aussi importantes que soient ces pénalités pour les Canadiens qui utilisent ces produits, elles ont d'autres conséquences plus subtiles sur l'économie. Elles retardent le mouvement du capital et de la main-d'œuvre des activités moins productives vers les entreprises plus productives.

Les gouvernements ont simplifié les tarifs douaniers au cours des années et les ont organisés en fonction d'une liste de marchandises négociée à l'échelle internationale. Cependant, ils se sont tenus à l'écart de la réforme la plus simple de toutes : éliminer complètement les droits de douane. Cela réduirait d'un seul coup les 1796 pages des lois sur les douanes à une seule phrase appliquant un taux légal de « 0 % » à chacun des 5000 produits présentement énumérés.

Tableau 13.1 : Quelques tarifs douaniers canadiens caractéristiques en 2006

Produit	Taux (%)	Produit	Taux (%)
Blé dur	49,0 %	Blé, autre	76,5 %
Gluten de froment	397,30 \$ par tonne, + 14,5 %	Orge	94,5 %
Poulet	238,0 %	Bateaux	25,0 %
Oeufs	163,5 %	Dinde	154,5 %
Lait	241,0 %	Beurre	298,5 %
Fromage	245,5 %	Crème	292,5 %
Rivets	6,5 %	Yogourt	237,5 %
Ressorts à lames	8,0 %	Clavettes	6,5 %
Étoffe	14,0 %	Épices	3,0 %
Tapis	12,5 %	Fil	8,0 %
Tricots	14,0 %	Chaussures	20,0 %
		Vêtements	18,0 %

Source : Agence des services frontaliers du Canada, 2006.

On éliminerait du même coup des centaines de pages de règlements et d'avis administratifs. Cela aurait pour effet de libéraliser le commerce et de déréglementer en une seule étape.

Aussi attrayant que cela puisse paraître, tant que les États-Unis conserveront leurs propres droits de douane, il sera compliqué d'atteindre un objectif canadien encore plus important : un marché nord-américain unique. Un objectif plus réaliste est la mise en place d'un tarif extérieur commun qui conduirait les États-Unis et le Canada à appliquer des taux identiques sur les mêmes marchandises. En plus de réduire les droits de douane des deux pays, un tarif extérieur commun éliminerait les conséquences désastreuses des règles d'origine et réduirait nettement le coût du commerce transfrontalier. Nous reviendrons à cette question plus loin lorsque nous traiterons des relations entre le Canada et les États-Unis.

Les Canadiens affirment être généreux et ont effectivement démontré leur désir d'aider les moins fortunés dans le monde. Toutefois, nous pourrions aider beaucoup plus que nous le faisons présentement. Tant que nous protégerons des industries comme celles du textile, des vêtements et des chaussures avec des obstacles tarifaires élevés et des enquêtes antidumping agressives, nous nuirons aux étrangers qui produisent ces marchandises et qui vivent dans des pays bien plus pauvres que le nôtre plutôt que de les aider. Une telle protection constitue aussi une injustice envers nous-mêmes. Elle nous force à payer davantage pour des souliers, des chemises, des sous-vêtements ou d'autres produits que nous aurions à le faire dans un marché mondial libre.

Elle est même injuste pour les Canadiens qui travaillent dans les industries protégées, puisqu'elle les confine à des emplois peu rémunérés. Dans une économie qui a créé en moyenne 250 000 emplois chaque année au cours des quatre dernières années, il n'existe aucune raison justifiant la protection des faibles salaires et des prix élevés qui caractérisent les secteurs en concurrence avec les importations.

Est-ce que cela signifie que le Canada devrait fermer ses manufactures de chaussures et de vêtements? Pas nécessairement. Des entreprises canadiennes concurrentielles existent dans ces industries. Elles s'en sortiraient bien dans un marché intérieur plus ouvert et pourraient faire encore mieux si le Canada retirait ses droits de douane et convainquait ainsi les autres pays d'éliminer leurs propres barrières commerciales. Les gouvernements sont incapables de bien choisir qui seront les gagnants. Les marchés y réussissent bien mieux. Pour permettre au marché de faire son travail, les gouvernements devraient cesser de protéger les perdants. Si on éliminait les subventions aux entreprises, les restrictions à la propriété étrangère, la gestion de l'offre et tout ce qui reste de l'héritage de la mentalité de la Politique nationale, les Canadiens libéreraient des ressources économiques qui quitteraient des secteurs peu profitables pour migrer vers des secteurs plus prometteurs. Le résultat obtenu serait un Canada plus fort, plus productif et plus prospère.

L'économiste américain Douglas Irwin a effectué une étude complète de tous les arguments utilisés pour justifier le protectionnisme, démontrant dans chaque cas qu'ils reposent sur des fondements intellectuels très peu solides. Voici sa conclusion : « Il y a environ deux cents ans, en grande partie grâce à l'ouvrage *La richesse des nations* d'Adam Smith, le libre-échange a atteint un statut intellectuel inégalé par toute autre doctrine dans le domaine de l'économie. Malgré le fait que cette idée a subi des examens approfondis au cours des deux siècles suivants, le libre-échange a essentiellement réussi à maintenir cette position privilégiée » (Irwin, 1996, p. 217).

Le protectionnisme est une affaire de politique et non d'économie. Aux yeux d'un économiste, les conséquences du protectionnisme sont claires : il donne l'illusion d'un avantage pour certains, mais pénalise tous les autres, souvent longtemps après que les bénéfiques à court terme se soient évaporés. Comme le dit Adam Smith (dans sa *Théorie des sentiments moraux*) : « la pitié pour le coupable est de la cruauté envers l'innocent ».

Les Canadiens peuvent obtenir eux-mêmes plusieurs des avantages d'une économie plus ouverte, sans attendre que les autres pays les suivent. Il est vrai que nous pouvons accomplir davantage en agissant avec la collaboration d'autres pays, mais dans ce cas-ci le mieux ne devrait pas être l'ennemi du bien. Retirer les barrières commerciales pour le plus grand bien du pays causera des ajustements douloureux pour ceux qui en sont devenus dépendants. Par

exemple, la valeur du quota de production de lait d'un fermier dans un régime de gestion de l'offre peut excéder la valeur de ses vaches et pour plusieurs, le système de quotas est devenu un bas de laine pour la retraite. Le perdre ou voir sa valeur diminuer à cause de la libéralisation du commerce des produits laitiers serait une perte accablante. En effet, la difficulté de concevoir des politiques qui faciliteraient une telle transition est la raison principale pour laquelle les accords commerciaux en Europe et en Amérique du Nord ont essentiellement exclu l'agriculture. C'est aussi pourquoi aucun gouvernement canadien, peu importe sa majorité parlementaire, n'a voulu s'attaquer au coût élevé des subventions à l'agriculture pour notre économie.

Alors, que devrions-nous faire? Bien qu'ébaucher un plan d'ajustement détaillé dépasse le cadre de cette étude, nous proposons trois principes sur lesquels une telle politique devrait être fondée :

- 1 La **consultation**. Les stratégies, les politiques et les mécanismes d'ajustement devraient découler d'une vaste consultation des groupes et des individus concernés – tant de ceux qui subiraient un préjudice suite à l'élimination des mesures protectionnistes que de ceux qui subissent un préjudice à cause de leur maintien.
- 2 La **compensation**. Les gouvernements qui ont créé des droits acquis de nature financière devraient accepter le principe que ceux qui vont les perdre ont droit à une compensation.
- 3 Le **caractère raisonnable**. Ni la consultation ni la compensation ne peuvent durer éternellement. L'objectif de l'ajustement est de faciliter l'adaptation à un nouveau contexte économique, pas de perpétuer une nouvelle forme de dépendance.

LE RENDEMENT DÉCROISSANT DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE

L'État ne devrait jouer aucun rôle dans le processus décisionnel des consommateurs canadiens, des importateurs ou des exportateurs. Depuis plus d'un siècle, les représentants canadiens se sont déployés partout dans le monde pour promouvoir nos produits. Aujourd'hui, on trouve des attachés commerciaux canadiens dans plus de 150 villes de tous les pays, appuyés par plusieurs centaines de représentants des ministères des Affaires étrangères, du Commerce, de l'Industrie, de l'Agriculture et des Ressources naturelles. Les ministères des gouvernements provinciaux gèrent leurs propres programmes en parallèle. Toutes ces initiatives supposent que les entreprises canadiennes dépendent

des gouvernements pour trouver des marchés, développer les exportations et dénicher les occasions d'investissement. Pourtant, est-ce vrai? Est-ce que les bénéfices obtenus valent les efforts considérables investis?

À une certaine époque, les distances semblaient plus grandes, les marchés étrangers plus éloignés et les exportations canadiennes moins diversifiées. Dans les premières années du siècle dernier, par exemple, quand les produits céréaliers constituaient la moitié des exportations canadiennes, les relations de gouvernement à gouvernement étaient en effet d'une importance cruciale pour le succès des exportations. Cependant, ces jours sont révolus depuis longtemps. Aujourd'hui, une infime partie du commerce canadien a lieu entre des entreprises sans aucun lien entre elles qui sont exploitées dans des marchés nationaux séparés. La plus grande partie du commerce implique des transactions au sein d'entreprises multinationales ou parmi des entreprises en alliance étroite dans des réseaux de production sophistiqués. Une portion croissante est constituée de l'échange de pièces pour des produits finis complexes. Plusieurs entreprises mondiales auraient de la difficulté à identifier lesquels de leurs produits sont « canadiens ». Les jets régionaux de Bombardier, par exemple, ont plus de contenu étranger que canadien. Dans ces circonstances, l'importance des attachés commerciaux dans le développement des exportations « canadiennes » est marginale dans le meilleur des cas.

L'information étrangère et les contacts commerciaux et gouvernementaux internationaux présentent encore une certaine utilité. Par exemple, les représentants de l'État devraient certainement être prêts à aider les individus et les entreprises à résoudre les problèmes particuliers éprouvés lors de l'entrée dans un nouveau marché. Ils devraient profiter de chaque occasion qui se présente pour négocier des règles et des conditions d'accès plus favorables. Ils devraient se prévaloir des dispositions de règlement des différends figurant dans les accords commerciaux afin de défendre les droits des Canadiens. Ils devraient établir des relations avec des partenaires de commerce et d'investissement naissants.

Tout cela n'aura, par contre, qu'une influence marginale sur la prospérité canadienne dans son ensemble. Grâce à un système de commerce mondial complexe et bien développé, des transactions internationales représentant plusieurs milliards de dollars surviennent quotidiennement sans la moindre participation du gouvernement. Par conséquent, le sevrage des entreprises canadiennes du pis gouvernemental devrait aussi s'appliquer aux domaines du commerce et de l'investissement.

Comme toutes les autres subventions aux entreprises, les programmes de développement du commerce possèdent aussi leurs ardents défenseurs, mais curieusement, ils ont peu d'adversaires. La meilleure façon de déterminer s'il existe un besoin pour un programme gouvernemental de développement du commerce est de le faire payer aux utilisateurs – comme on l'a fait en Australie.

Des services privés d'information et de logistique commerciales sont déjà en concurrence dans ce domaine. Facturer des frais d'utilisation pour les services que les gouvernements offrent nous dira rapidement à quel point les entreprises canadiennes les apprécient – et à quel prix.

Exportation et développement Canada et les banques

Les programmes d'Exportation et développement Canada (EDC) sont parmi les plus importants de ceux offerts par le gouvernement fédéral. La multitude de services offerts comprend des évaluations des marchés étrangers et des garanties contre les risques de l'investissement. Cependant, son programme le plus important est d'accorder du crédit aux acheteurs étrangers de biens et services canadiens. Le crédit est surtout offert sur une base commerciale, mais aussi sous forme de concessions. Ce crédit est en réalité une subvention. Leur portée est souvent difficile à mesurer à cause du pouvoir de l'État en matière de crédit. La concurrence mondiale entre les gouvernements afin de rendre plus disponible le crédit à l'exportation dans des secteurs politiquement importants est devenue un problème important, qui préoccupe l'OCDE et l'OMC. Certains secteurs de l'économie sont devenus grandement tributaires de ce service.

En apparence, EDC est une réponse à une défaillance du marché : l'incapacité ou la réticence des banques commerciales à offrir du crédit à l'exportation, des garanties contre les risques ou des produits semblables à des taux attrayants. C'est peut-être vrai, mais il est possible de croire que les banques commerciales trouvent difficile de concurrencer avec un « service » gouvernemental subventionné. La façon la plus rapide de déterminer s'il y a effectivement un besoin commercial pour du crédit à l'exportation offert par le gouvernement est de contraindre EDC à faire payer le plein coût de ces services à ses clients. Dans ce contexte, les banques commerciales pourraient très bien être intéressées à concurrencer et à offrir un éventail de produits plus vaste pour leurs clients commerciaux, y compris le financement de l'exportation et des garanties contre les risques de l'investissement.

Comme d'autres subventions aux entreprises, les programmes d'EDC sont fortement appuyés par ses défenseurs. Cet appui serait plus acceptable si les services d'EDC n'étaient pas subventionnés par le reste d'entre nous.

LE RÔLE DE MOINS EN MOINS IMPORTANT DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES À GRANDE ÉCHELLE

Choisir un sujet de négociation ainsi que les partenaires avec qui négocier constitue l'essentiel de la diplomatie commerciale. Malheureusement, depuis une douzaine d'années, les Canadiens ont été réticents à terminer ce qu'ils ont commencé dans les années 1990. Le résultat a été une série de négociations peu

risquées, mais peu profitables. Comme le soulignent Bill Dymond et Michael Hart : « La triste réalité est que le gouvernement Harper a hérité d'une politique commerciale canadienne qui est pratiquement en faillite : il n'y a pas d'appui économique ou commercial au Canada pour des accords commerciaux multilatéraux ou régionaux, et aucune pression politique pour régler les questions urgentes liées aux relations avec les États-Unis » (Hart et Dymond, 2006). Manifestement, le moment est bien choisi pour des réflexions nouvelles à propos des objectifs de la politique commerciale canadienne et des endroits où elle pourra être efficace.

Le cycle de négociations de Doha pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce est un très bon exemple. Le cycle a été suspendu en juillet 2006 après que les gouvernements participants aient reconnu qu'aucune des propositions sur la table ne pouvait résoudre leurs différends. Seuls des changements considérables de point de vue de la part de tous les acteurs principaux justifieraient la reprise des pourparlers. Jusqu'ici, la table est déserte et les prévisions sont peu encourageantes. Le Canada n'a joué qu'un rôle mineur dans tout ceci. Déterminés à protéger un nombre déclinant de fermiers producteurs de poulet et producteurs laitiers, nos diplomates commerciaux n'avaient pas vraiment d'argument pour contribuer au débat. Il n'en fut pas toujours ainsi. Dans un passé pas très lointain, le Canada, avec les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, était un joueur-clé, un membre de la « tétrade » à la tête de l'Organisation mondiale du commerce. Aujourd'hui, l'Inde, le Brésil et l'Australie ont remplacé le Canada au centre des discussions.

Il est tentant de blâmer la défense acharnée par le gouvernement de la gestion de l'offre pour expliquer l'état des choses. Il est certainement étrange que le Canada, un exportateur net de produits agricoles, reste ancré dans le camp protectionniste sur ce point. Ce n'est toutefois pas la seule, ni même la première raison expliquant l'engagement tiède du Canada dans le cycle de Doha. Présenté simplement : le Canada avait peu à gagner ou à perdre et aucun enjeu convaincant n'était en cause. La vérité est que les intérêts économiques primordiaux du Canada sont désormais inextricablement mêlés avec ceux des États-Unis; ils ne peuvent plus être abordés multilatéralement par l'entremise de l'OMC.

L'importance marginale du Canada dans le cycle de Doha ne devrait pas être confondue avec l'importance persistante de l'OMC pour nous. Tant l'organisme que les règles qu'il administre continuent d'être à l'avantage du Canada. L'OMC est l'accord commercial principal du Canada avec la plupart des pays du monde et offre un soutien crucial à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ce n'est pas l'OMC qui a échoué, mais seulement l'atteinte du consensus requis pour étendre sa portée. Les gouvernements n'ont pas rejeté la nécessité de règles commerciales mondiales, d'un organisme commercial mondial ou de

procédures transparentes de règlement des différends. Les points sur lesquels ils ne peuvent s'entendre sont les paramètres visant à étendre et à renforcer ces règles – et il est peu probable qu'ils s'entendent dans un avenir proche.

Ce n'est pas une catastrophe pour le Canada. Pour notre pays, de même que pour les États-Unis et la plus grande partie du reste de monde industrialisé, la part du lion de ce qu'il était désirable d'accomplir sur la scène multilatérale a déjà été atteint. Les positions qui restent à discuter sont les plus inflexibles, ayant résisté à soixante-dix ans de négociations. Parallèlement, les pays commerçants bien établis ont résisté aux tentatives des économies émergentes de reformuler l'ordre du jour en faveur du développement, au risque de diminuer l'efficacité des règles actuelles. Il existe des bénéfices potentiels à étendre le système mondial pour inclure les pays en voie de développement – y compris un accroissement du commerce des produits agricoles. Pour les pays développés, ces avantages sont toutefois limités – surtout par rapport aux difficultés politiques qui découleraient de l'élimination des dernières barrières protectionnistes. De toute façon, le Canada exerce trop peu d'influence pour modifier tant la dynamique que la direction de ces négociations.

Le multilatéralisme ou le bilatéralisme : un faux dilemme

Plusieurs Canadiens ont pu être rebutés par notre remise en question des négociations commerciales multilatérales. Ils le considèrent comme un rejet de l'histoire canadienne. Même le premier directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, remarqua que « les Canadiens ont le multilatéralisme dans leur ADN » (Ruggiero, 1996). C'est bien vrai, mais dès le départ le multilatéralisme a été un choix, non une vocation, et un moyen plutôt qu'une fin.

Ce choix était pragmatique. Le multilatéralisme a offert aux Canadiens des avantages durables. Toutefois, quel est notre objectif? Les gouvernements concluent des accords commerciaux afin de résoudre des conflits et d'améliorer des circonstances qu'ils ne peuvent résoudre ou améliorer eux-mêmes. Accomplir ceci avec le plus de partenaires possible à la fois est évidemment attrayant. Quand les acteurs sur la scène multilatérale deviennent otages de l'ordre du jour des acteurs les plus récalcitrants, l'attrait diminue. Les Canadiens devraient toujours être prêts à promouvoir leurs intérêts sur une base multilatérale, mais ne devraient jamais permettre à l'idéologie du multilatéralisme de se mettre dans le chemin de nos intérêts.

Le manque de succès récent dans les négociations multilatérales offre un contraste saisissant à côté des percées dans les ententes régionales et bilatérales. Les gouvernements, particulièrement ceux des pays en voie de développement, ont été aussi désireux de s'engager à la libéralisation selon des termes plus restreints qu'ils ont été réticents à conclure des ententes à grande échelle. Le Canada n'a pas été à l'abri de ces changements.

Il se trouve que les occasions commerciales les plus prometteuses pour le Canada sont justement les négociations bilatérales – avec notre plus proche voisin, notre partenaire stratégique et notre plus vaste marché, les États-Unis.

L'ATTRAIT TROMPEUR DE LA « DIVERSITÉ » COMMERCIALE

La réalité évidente que les États-Unis représentent de loin le terrain le plus fertile pour le développement des entreprises canadiennes est confrontée à une résistance saisissante. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, les entrepreneurs politiques, les politiciens en quête de votes, les universitaires et les militants appuient haut et fort l'idée que le Canada a besoin de « diversifier » ses échanges. Ce raisonnement est confus.

Ce n'est pas le Canada mais *les Canadiens*, en tant que compagnies ou individus, qui déterminent la structure des échanges et de l'investissement. Le Canada, le pays, n'échange rien, malgré de fréquentes déclarations rhétoriques affirmant le contraire. Le commerce découle de milliards de choix quotidiens, individuels et apparemment sans lien entre eux, concernant quoi manger, porter, conduire, lire et acheter. Les entreprises et les individus du Canada, tout comme les marchés et les fournisseurs canadiens, ont pris de l'importance aux États-Unis. Le rythme de cette interdépendance économique croissante s'est accéléré sensiblement dans les années 1980, à l'avantage des deux pays, et s'est poursuivi sur une base presque quotidienne depuis. Les appels à la diversification des relations commerciales du Canada sont en contradiction flagrante avec cette réalité.

Depuis que le premier ministre Trudeau a mis de l'avant dans les années 1970 sa « troisième option » qui a échoué, une infime minorité de Canadiens ont continué à s'en faire avec la « menace » de devenir intégrés dans l'économie nord-américaine. La catastrophe qu'ils imaginent planer au-dessus de notre frontière sud n'est toutefois jamais apparue. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les biens et services que les Canadiens échangent, principalement avec les États-Unis, sont déjà hautement diversifiés – et le deviennent de plus en plus. L'étendue des produits et des fournisseurs rivalisant pour obtenir l'attention des consommateurs a grandi de façon spectaculaire dans les dernières décennies, alors que les producteurs canadiens font maintenant affaire avec des millions de consommateurs. La plupart de ceux-ci se trouvent en Amérique du Nord parce que c'est là que les occasions les plus profitables se trouvent.

Y a-t-il des occasions plus profitables en dehors de l'Amérique du Nord que les entreprises canadiennes préféreraient, mais qu'elles ne peuvent saisir à cause de barrières commerciales? Rien ne le prouve. Grâce à près de sept décennies de négociations commerciales, les marchés des pays industrialisés sont

essentiellement ouverts. Les barrières qui restent sont de deux types : celles qui protègent les secteurs les plus « sensibles » (c'est-à-dire les plus puissants politiquement) et les mesures réglementaires et structurelles auxquelles il est beaucoup plus difficile de s'attaquer. Les négociations commerciales régionales et multilatérales vont continuer d'affaiblir progressivement ces deux types de barrières. Comme nous l'avons déjà dit, les Canadiens devraient tenter par tous les moyens d'éliminer ces barrières ici et ailleurs – pas dans le but d'atteindre un objectif éphémère et inatteignable de diversification, mais simplement parce que c'est économiquement sensé.

Pour diversifier le commerce canadien de façon significative, toutefois, notre gouvernement serait obligé de dire aux entreprises où commercer, aux investisseurs où investir et aux consommateurs quoi acheter. Les autres gouvernements seraient forcés de faire de même. Les États-Unis, par exemple, auraient besoin de faire obstacle aux exportations canadiennes, alors que les Européens, les Japonais, les Indiens, les Chinois devraient enlever une partie de ces obstacles. Le commerce qui en découlerait serait bien sûr plus « diversifié », mais d'un volume diminué qui créerait moins de bons emplois et des revenus plus faibles. Pour la grande majorité des Canadiens qui travaillent dans le secteur privé, ce serait une solution tout à fait irrationnelle. Heureusement, c'est une voie que les Canadiens rejettent de manière écrasante et qui n'a pratiquement aucune chance d'être suivie.

Il y a de cela une génération, les marchés européens représentaient le Saint Graal de la diversification; aujourd'hui, ce sont ceux de l'Inde et de la Chine. Pendant les deux dernières décennies, ces deux géants asiatiques ont posé des gestes pour mettre fin à des années d'isolement économique. Comme le souligna récemment *The Economist*, ils jouent de nouveau leur rôle historique parmi les économies les plus importantes du monde et les principaux pays commerçants (*The Economist*, 14 septembre 2006). La Chine, en particulier, est devenue un important pays exportateur de biens de consommation et un importateur majeur de matériel et d'intrants industriels. Le commerce entre le Canada et la Chine et, dans une moindre mesure, le commerce entre le Canada et l'Inde, s'est accru pendant cette période. Malgré cela, le *total* de ce commerce équivaut encore à moins que la *croissance* annuelle de notre commerce avec les États-Unis.

Comme il est d'habitude pour les pays arrivés à ce niveau de développement, l'Inde et la Chine sont devenues d'importants pays exportateurs de biens de consommation, de matériel industriel et de pièces pour des produits plus complexes, à faible coût et de technologie actuelle. L'Inde, en outre, est devenue un fournisseur important de services professionnels et de communication. Ces exportations concurrencent essentiellement des produits d'autres pays plus élevés sur l'échelle du développement, de la Corée du Sud et la Malaisie au Brésil

et à l'Europe de l'Est. Les Canadiens profitent de la pression à la baisse que cette concurrence exerce sur les prix de ces produits. Les deux géants asiatiques sont aussi d'importants importateurs de ressources, d'énergie et de denrées alimentaires. Le Canada, dans la mesure où il reste un fournisseur de ces articles dont le prix est déterminé mondialement, profite du fait qu'ils soient davantage demandés, qu'il expédie ou non des marchandises vers ces pays. Ainsi, les Canadiens bénéficient et vont continuer de bénéficier de la montée en importance de l'Inde et de la Chine comme commerçants de premier ordre, même si le Canada lui-même ne devient pas un fournisseur important de ces marchés.

Il existe des avantages à solidifier les liens commerciaux avec l'Inde, la Chine et d'autres marchés émergents. Mais ceux-ci découlent des besoins véritables des entreprises canadiennes plutôt que d'une motivation de nature idéologique visant à diversifier le commerce. Peu de barrières bloquent toujours l'accès aux marchés principaux de l'OCDE : ceux-ci constituent des débouchés fiables, mais saturés, pour les exportations canadiennes. L'Inde, la Chine et d'autres marchés émergents, par contre, restent sous-développés, mais leur potentiel est loin d'être pleinement exploité. Cela s'explique en partie par le fait que les risques de faire affaire là-bas sont grands. Les représentants commerciaux peuvent réduire ces risques en encourageant le développement d'instruments commerciaux fondamentaux : des accords de protection des investissements étrangers, des dispositions pour éviter la double imposition et des ententes de coopération industrielle. Ils peuvent améliorer les relations commerciales grâce à une assistance technique et à des projets de renforcement des capacités.

Parallèlement, une occasion équivalente se présente pour gonfler l'autre côté du bilan de notre balance commerciale avec ces pays en posant ici les gestes que nous avons déjà identifiés : éliminer les droits de douane canadiens restants, limiter les enquêtes antidumping excessives et abandonner les restrictions à la propriété étrangère, la gestion de l'offre et d'autres obstacles à l'importation de marchandises et à l'investissement de la part d'économies émergentes.

Les accords de libre-échange avec des partenaires mineurs : beaucoup de bruit pour trop peu

Une diversification réelle ne sera pas atteinte en tentant de conclure des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs. Bien que ces accords fassent peu de mal, ils font aussi peu de bien. Ils symbolisent la passion grandissante des représentants d'Ottawa pour l'action plutôt que pour les résultats. Les négociations avec l'Association européenne de libre-échange, Singapour, l'Amérique centrale, la République dominicaine et la Corée du Sud, de même que les tentatives de conclure un Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement Canada-UE ou la Zone de libre-échange des Amériques

(ZLÉA), les pourparlers avec la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) et les missions d'Équipe Canada aux quatre coins du globe, consomment une quantité disproportionnée de temps et d'énergie. Ces accords sont d'une importance marginale par rapport aux intérêts canadiens, bien qu'ils puissent avoir une certaine utilité pour affirmer l'engagement du Canada envers le libre-échange, particulièrement avec les pays plus pauvres, tel que mentionné dans le chapitre 15.

Malgré tout, il faut faire preuve de réalisme, surtout parce que la plupart de ces négociations ne vont nulle part. Les négociations pour établir une ZLÉA ont échoué à cause de l'incompatibilité des intérêts brésiliens avec les réalités politiques des États-Unis. Les ambitions du Brésil visant à obtenir une hégémonie régionale s'entrechoquent avec les plans des États-Unis pour la domination du commerce de l'hémisphère. Pendant ce temps, les décideurs américains voient des coûts élevés et peu d'avantages à un accord qui ouvrirait davantage le marché des États-Unis aux produits agricoles concurrentiels de l'Amérique latine. Bien que certains pays – le Venezuela, la Bolivie et possiblement l'Équateur et le Pérou – dévient vers des aventures nationalistes hostiles à la libéralisation du commerce, d'autres cherchent et obtiennent des ententes bilatérales avec les États-Unis distinctes des négociations de la ZLÉA. Par conséquent, les espoirs de raviver la ZLÉA sont bien minces et le Canada n'est de toute façon pas plus qu'un témoin bienveillant.

De la même façon, les négociations de libre-échange avec l'APEC ont en pratique échoué avec la crise financière asiatique à la fin des années 1990. Des pays importants – l'Australie, la Chine, la Malaisie et la Corée du Sud – consacrent leurs efforts soit à des accords commerciaux régionaux, soit à des ententes bilatérales avec les États-Unis. Peu importe les objectifs plus vastes poursuivis par l'APEC, le libre-échange n'en fait pas partie.

Les espoirs du Canada de conclure des accords de libre-échange bilatéraux avec les vestiges de l'AELE (comprenant la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein) et quatre pays d'Amérique centrale (Guatemala, El Salvador, Nicaragua et Honduras) sont aussi partis en fumée à cause de petites poches de résistance importantes au niveau politique à l'intérieur du pays : la construction navale dans le premier cas et l'industrie du vêtement dans le second. Des négociations plus récentes avec la Corée du Sud font face à l'opposition du secteur automobile, bien organisé. Les Canadiens pourraient généralement bénéficier de ces accords, mais les espoirs sont minces tant que les avantages potentiels sont petits et dispersés et l'opposition concentrée et bien organisée.

Pour terminer, il y a un autre risque à la prolifération des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs. Ils pourraient en fait compliquer un objectif plus important : réduire le coût et la complexité de l'administration de notre frontière avec les États-Unis. Nous croyons que le Canada devrait viser

un tarif extérieur commun avec les États-Unis. De nombreux accords de libre-échange, chacun avec son programme d'engagements de concessions tarifaires, rendent cet objectif plus difficile à atteindre. Jusqu'à maintenant, chaque accord de libre-échange que le Canada a mis en place possède un équivalent aux États-Unis, ce qui n'est pas le cas de certains des accords présentement en négociation. Déjà, les États-Unis ont davantage d'accords de libre-échange que le Canada, réalité qui à elle seule causera suffisamment de difficulté. Le Canada n'a pas besoin d'en rajouter.

En bref, nos objectifs doivent être *bien ciblés*. Le gouvernement du Canada ne doit pas devenir prisonnier des initiatives commerciales qui ne nous amènent pratiquement aucun avantage notable. On ne manque pas de lobbyistes ou de dirigeants étrangers qui voudraient être placés à l'ordre du jour commercial du Canada. Plusieurs de leurs idées peuvent avoir une certaine valeur. Cependant, notre gouvernement n'a pas besoin de s'en faire le champion. Des enjeux plus importants pointent à l'horizon et nous devons les considérer comme prioritaires, bien que le Canada devrait rester informé et prêt à participer lorsque de telles idées n'entrent pas en conflit avec nos intérêts plus importants ou impliquent un trop grand accaparement de ressources.

CONCLUSION : LE COMMERCE DÉTERMINE NOTRE PROSPÉRITÉ

La prospérité du Canada monte en flèche ou stagne en fonction du commerce. Notre économie est considérable comparativement à certaines autres, mais peu importante d'après les normes mondiales. Sans accès à des marchés étrangers, les entreprises canadiennes ont peu de chances d'atteindre l'envergure requise pour financer l'innovation. C'est seulement par l'innovation que les Canadiens bénéficieront d'une prospérité croissante. La priorité absolue de notre politique étrangère doit donc être de mettre de l'avant et de pratiquer la libéralisation des échanges.

Notre approche par le passé a, sauf quelques exceptions, été conforme à notre caractère : progressive, pragmatique et prudente. On aurait pu en faire davantage, ou le faire avec plus d'audace. Cependant, les responsables se sont rendu compte de la réalité : le commerce et l'investissement sont d'abord des activités du secteur privé. Le gouvernement peut les faciliter ou les entraver, mais il y participe rarement. Dans les cas exceptionnels où il y participe – par exemple, par l'entremise de sociétés d'État – l'histoire ne tend pas à suggérer qu'il peut faire mieux que le secteur privé. Lentement, mais sûrement, le Canada a ouvert son économie et est devenu de plus en plus habile à mettre en place de bonnes pratiques commerciales. Bien qu'il reste des dissidents, l'appui au libre-échange et à l'ouverture des marchés

est désormais clairement la meilleure option pour les Canadiens. Au sein du pays et à l'échelle internationale, tout est prêt pour que le Canada profite pleinement de l'économie mondiale.

Au sein de leur pays, les Canadiens devraient éliminer les derniers vestiges de la Politique nationale et exiger que les marchés puissent décider qui produira quoi et pour qui. Des quotas dans l'industrie du lait ou de la volaille aux subventions à l'industrie aérospatiale, des restrictions à la propriété étrangère dans les télécommunications aux droits de douane qui dorlotent (et ligotent) les manufacturiers de vêtements et de chaussures, les Canadiens devraient retirer les dernières béquilles qui soutiennent les entreprises non concurrentielles et éliminer les restrictions qui entravent les entreprises solides. Le gouvernement devrait cesser d'essayer de choyer les perdants et de choisir les gagnants.

À l'étranger, le Canada devrait chercher à obtenir des résultats plutôt que se fonder sur des idéologies. Que nous agissions seuls ou avec de multiples partenaires, les règles commerciales que nous adoptons doivent renforcer le jugement du marché plutôt que chercher à le remplacer. L'objectif doit être une économie mondiale véritablement ouverte et concurrentielle. C'est une question de liberté fondamentale autant que d'efficacité économique. Les gouvernements qui empêchent leurs citoyens d'acheter des produits d'autres pays ou taxent les importations plus lourdement que les marchandises locales portent atteinte à la liberté de leurs citoyens. Seuls les fondements les plus solides justifient de telles atteintes. Les accords de libre-échange internationaux qui dissuadent le maintien des barrières commerciales protègent la liberté des Canadiens.

Par contre, il est d'une importance capitale que nous mettions l'accent sur notre relation avec les États-Unis, qui est unique. C'est la seule que nous entretenons qui englobe tous les aspects des politiques publiques, de la sécurité, du développement économique et des contacts humains. Avantagés par leur proximité, leur taille, la ressemblance de leur culture juridique et populaire et une langue commune, les États-Unis sont devenus le premier choix incontournable tant des exportateurs que des consommateurs canadiens – au point où nos marchés sont devenus profondément intégrés. Avec le temps, les entreprises canadiennes trouveront des occasions supplémentaires dans d'autres marchés, mais seulement s'ils gagnent assez en Amérique du Nord pour financer ces efforts. Il n'existe pas d'autre partenaire commercial dont nous puissions autant profiter de la croissance, qu'elle double ou qu'elle triple, que nous profitons du développement de notre commerce avec les États-Unis même s'il n'est pas exponentiel. Améliorer l'intégration avec l'économie américaine doit figurer à l'ordre du jour comme étant la meilleure façon pour les Canadiens de développer notre commerce, notre prospérité et notre potentiel de leadership. Nous traiterons des occasions nous permettant d'accomplir ceci dans le prochain chapitre.

RECOMMANDATIONS

La libéralisation des échanges est la manière la plus efficace d'accroître la prospérité canadienne et de conférer l'autonomie à nos citoyens. Elle présente une voie inspirante pour agir. Nous croyons au bien-fondé des gestes suivants :

- 13.1 Éliminer les derniers vestiges de la mentalité protectionniste, de la gestion de l'offre et des subventions aux entreprises aux restrictions à la propriété étrangère dans le transport, les télécommunications et les services financiers, pour permettre aux entreprises canadiennes de devenir plus productives et concurrentielles sur les marchés internationaux.
- 13.2 Chercher à établir une union douanière et un tarif extérieur commun avec les États-Unis et en profiter pour réduire les derniers droits de douane existants et diminuer le coût des transactions transfrontalières.
- 13.3 Instaurer une politique de recouvrement complet des coûts de la part des clients de programmes gouvernementaux d'aide à l'exportation, y compris Exportation et développement Canada. L'objectif à long terme devrait être de confier ces activités à des organismes du secteur privé.
- 13.4 Laisser les marchés décider avec qui les Canadiens souhaitent commercer, en tant qu'exportateurs ou comme consommateurs. Les efforts de nature idéologique visant à diversifier la structure des échanges substituent les préférences politiques et bureaucratiques au jugement du marché et appauvrissent les Canadiens plutôt que de les enrichir.
- 13.5 Le gouvernement devrait continuer à soutenir les exportateurs canadiens en essayant d'améliorer l'accessibilité des marchés étrangers, en réglant d'autres problèmes particuliers dans la mesure du possible et en faisant valoir pleinement les droits du Canada en vertu d'accords de libre-échange. Parallèlement, le Canada devrait respecter ses propres engagements et s'assurer que notre marché intérieur est totalement ouvert à la concurrence étrangère.
- 13.6 On devrait tenter de conclure des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs seulement dans la mesure où ces accords n'entravent pas l'atteinte des objectifs commerciaux principaux du Canada.

LE PARTENAIRE INDISPENSABLE

« L'ultime ironie, mais qui reflète bien notre histoire, est que notre capacité de protéger nos propres intérêts se trouve renforcée lorsque nous interagissons même avec la principale puissance du moment; lorsque nous nous retirons, notre influence diminue ».

– Hugh Segal (2003), sénateur

« Bien qu'il y ait des différences, la concordance de nos intérêts est écrasante, bien qu'elle suscite moins la nouvelle. Dans les forums internationaux partout dans le monde, du G7 à l'OTAN à l'OMC, le Canada et les États-Unis s'entendent davantage qu'ils sont en désaccord parce que pour l'essentiel nos intérêts se rejoignent. Bien que nous ressentions de la fierté envers nos différences en tant que pays et que peuple, nous nous faisons des illusions et mettons en danger nos intérêts vitaux si nous ne sommes pas capables de prendre conscience de nos ressemblances. »

– John Manley (2005), ancien ministre des Affaires étrangères

Nous sommes d'accord tant avec Hugh Segal qu'avec John Manley : le Canada a bien plus en commun avec les États-Unis qu'il n'a de différences. De plus, notre capacité de promouvoir les intérêts canadiens et de nous prémunir contre nos faiblesses est bien plus efficace lorsque nous travaillons de pair avec nos voisins américains. Pourtant, lors des quinze dernières années, la diplomatie canadienne n'a pas porté suffisamment attention à notre plus importante relation.

Sous la gouverne de Stephen Harper, le Canada a accordé une attention considérable à l'objectif de remédier à cette situation et de réparer les dommages causés par la complaisance politique récente. Il a commencé à poser des gestes importants pour que cette relation retrouve la même proximité qui la caractérisait il y a de cela une génération. Cependant, il en faut davantage. Les Canadiens doivent trouver la discipline intellectuelle et être suffisamment attentifs pour obtenir des bénéfices mutuels *tant* au plan de l'économie que de la sécurité; nous ne pouvons pas nous permettre d'ignorer l'une ou l'autre. Sans un tel effort, cette relation continuera de s'effriter et le Canada descendra de

plus en plus sur la liste des pays que les États-Unis considèrent comme cruciaux pour leurs intérêts. Si cela se produit, notre influence tant à Washington que dans le monde diminuera et les Canadiens en seront perdants.

Le temps est venu d'épouser la cause d'une intégration mutuellement avantageuse, en développement constant, de notre économie continentale à l'aide de nouvelles règles et institutions conçues pour rendre la frontière entre nos deux pays aussi invisible que possible pour le commerce, tout en conservant les différences que nous chérissons au point de vue de notre identité et de nos priorités sociales. La solution de rechange – ériger des barrières à l'intégration dans le seul but d'établir une distance entre nous et les États-Unis tout en cherchant à remplacer cette relation vitale par d'autres partenariats – est une voie vers un avenir moins prospère, moins sécuritaire et plus isolé.

La balle est dans notre camp. Dwight Mason, ancien chef adjoint de mission à l'ambassade américaine à Ottawa, décrit la politique américaine face au Canada comme étant « fragmentée, distraite et en fonction des priorités d'agences et groupes qui se concentrent sur des questions intérieures spécifiques aux États-Unis » (Mason, 2005, p. 2). Le Canada, par conséquent, doit présenter une vision et de l'initiative. À cette fin, les Canadiens doivent reconnaître que notre réseau de mesures transfrontalières commerciales, sécuritaires, environnementales, réglementaires et autres a pris du retard face aux réalités actuelles de notre relation et du monde. Ces réseaux de relations fonctionnaient assez bien par le passé. Toutefois, à l'heure du terrorisme et d'autres menaces, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir comment renforcer nos mesures de sécurité communes afin que les deux pays puissent saisir les nouvelles occasions économiques et faire progresser leurs intérêts communs.

Quoique les gens dans chaque pays puissent parfois célébrer leurs différences, une réflexion posée révèle nos nombreuses ressemblances, nos valeurs communes et nos objectifs partagés. Ces ressemblances encouragent déjà la concordance de nos politiques publiques, y compris la sécurité, l'immigration, l'innocuité des aliments, l'environnement et plus encore. Les différences restantes se trouvent pour la plupart dans le choix des moyens plutôt que dans les objectifs eux-mêmes. Il n'est pas nécessaire de mettre en place une harmonisation totale – et encore moins une homogénéisation – mais il faut davantage de partage de renseignements, de coopération et de coordination. Ce qui compte le plus est que les deux gouvernements partagent les mêmes objectifs et se fassent confiance mutuellement.

Au cours des deux dernières décennies, en conséquence de choix de politiques et de l'évolution de la technologie et du commerce, les économies canadienne et américaine sont devenues profondément interreliées. Cela s'est produit grâce à l'échange de biens et services, par des investissements réciproques, des échanges culturels et un développement des relations interentreprises et

interpersonnelles. Cette intégration peut seulement s'accroître naturellement dans les domaines où nos deux sociétés sont reliées, conduisant à une interdépendance qui est, comme elle l'a toujours été, asymétrique – et donc une préoccupation particulière pour les Canadiens. La question qui se pose au gouvernement du Canada est de savoir s'il doit aider ou entraver cette relation, s'en occuper ou la laisser s'effriter.

Nous croyons que la réponse est évidente. Comme le conclut l'historien Jack Granatstein :

Nous partageons un continent, la plupart de nos valeurs, plusieurs traditions et une grande part d'histoire. En fin de compte, nous partageons notre lit avec les Américains. Après tout, nous les Canadiens avons aidé à faire ce lit, nous sommes étendus dedans et nous devons enfin faire face à la réalité de notre situation. Faire preuve de sincérité morale et prêcher nos valeurs ne suffira pas à nous protéger dans ce nouveau siècle. Nous devons placer nos intérêts avant nos valeurs, le réalisme avant la pensée magique. La solution de rechange est trop autodestructrice pour être envisagée. (Granatstein, 2003, p. 27)

Deux priorités gouvernent la position diplomatique du Canada face aux États-Unis. L'une d'elles est unique au Canada, l'autre est partagée avec la plupart des autres pays. La première provient de la proximité géographique du Canada, de l'interdépendance asymétrique et du développement de l'intégration avec l'économie des États-Unis. La seconde découle de la prédominance pure et simple des États-Unis sur la scène mondiale. Nous ne nous rapprocherons pas de nos objectifs en mettant une distance rhétorique ou politique entre le Canada et les États-Unis. La force vitale de la diplomatie est l'accessibilité; et c'est d'autant plus vrai à Washington. L'accessibilité est essentielle afin d'influencer et l'influence est essentielle afin de convaincre les décideurs américains d'être réceptifs aux préoccupations canadiennes. Donc, pour le Canada, l'accessibilité et l'influence doivent être au centre de nos relations diplomatiques avec les États-Unis. Pour gagner la confiance des États-Unis comme partenaire fiable, le Canada doit être sensible au fait que la sécurité est la priorité américaine primordiale.

LES OBSTACLES À DES RELATIONS PLUS PRODUCTIVES

Il était peut-être inévitable qu'une relation aussi importante pour les Canadiens que celle avec les États-Unis amène une bonne part de mythes et d'idées fausses. Certains d'entre eux sont relativement inoffensifs. D'autres sont profondément incompatibles avec le désir d'établir une relation plus développée et plus mutuellement avantageuse. Pour certains Canadiens, nos relations avec

les États-Unis sont une question de *distance*. Ils souhaitent que les États-Unis ne soient ni trop éloignés ni trop rapprochés. La distance, toutefois, n'aide à répondre à aucune question qui peut se poser dans cette relation. Sur plusieurs points, de la sécurité du transport aérien à la prévention des maladies, du développement des programmes culturels à l'acceptation des réfugiés, le Canada est mieux servi en favorisant le plus haut degré de coopération possible avec les États-Unis.

La politique des États-Unis envers le Canada est purement motivée par leurs intérêts. Nous croyons que la même boussole devrait guider notre politique. On se « sentira » bien dans cette relation et elle fonctionnera au mieux si nous sommes pleinement conscients de nos intérêts, plutôt que distraits par des impressions subjectives d'intimité ou d'éloignement. John Holmes, le sage de la diplomatie canadienne, présenta la question ainsi : « Nous devrions moins parler de “relations plus étroites” entre les deux pays et davantage de “relations améliorées”, qui ne sont pas nécessairement la même chose. La nature nous a placés aussi près que nous pouvions possiblement l'être, il est donc d'autant plus nécessaire que nos relations soient soigneusement structurées » (Holmes, 1989, p. 314).

Certains experts croient qu'établir une relation plus productive avec les États-Unis exigerait des sacrifices inacceptables de souveraineté. La souveraineté, pourtant, n'est pas un but, mais un instrument de politique nationale; un moyen et non une fin. Le Canada a été un chef de file dans la mise de l'avant, la négociation et l'adoption d'un système fondé sur des règles pour la conduite des relations internationales. La recherche de formes plus exigeantes de coopération découle logiquement de ces premiers efforts. Améliorer l'intégration bilatérale avec les États-Unis, en particulier, nous met au défi de ne pas abandonner, mais d'exercer notre souveraineté afin d'atteindre des objectifs nationaux importants.

De l'avis de certains Canadiens, l'évaluation que les citoyens du Canada et des États-Unis font du monde qui les entoure est significativement différente. En réalité, elle ne l'est pas. De telles différences, qui peuvent exister, ne découlent pas de valeurs ou de priorités fondamentalement différentes, mais de rôles différents. Les États-Unis sont la seule superpuissance mondiale, qui possède des intérêts et des responsabilités uniques. Le Canada est son plus proche voisin et, en général, son plus proche allié. D'une question à l'autre, nos points de vue coïncident la plupart du temps, même si notre approche de ces questions peut différer.

D'autres Canadiens semblent croire que l'influence du Canada dans le reste du monde est proportionnelle à notre capacité de démontrer notre indépendance face aux États-Unis. C'est une idée illogique. L'expérience montre que notre capacité à jouer un rôle sur la scène mondiale dépend bien plus de

comment nous jouons nos cartes à Washington que le contraire. Le reste du monde voit le Canada comme « l'autre » pays nord-américain, étroitement lié avec les États-Unis et avec une riche expérience dans la façon appropriée de traiter avec les représentants américains, mais plus accessible que la superpuissance. Ainsi, l'influence du Canada dans le reste du monde découle directement de notre capacité à travailler de pair avec les États-Unis et diminue dans les cas où nous arrivons à des impasses. Cela ne nécessite pas l'acceptation servile de la part du Canada des politiques et priorités américaines. Cependant, aborder nos différences exige une diplomatie efficace et la capacité de distinguer entre les questions d'intérêt national et celles de commodité politique.

La perspective d'un développement de l'intégration économique et sécuritaire pousse certains analystes canadiens à s'inquiéter de la mise en place d'une « Forteresse de l'Amérique du Nord ». Cette crainte est difficile à prendre au sérieux. Le Canada et les États-Unis sont parmi les pays les plus ouverts au monde, accueillant les biens, les services, les investissements, les idées, les immigrants et les réfugiés de partout dans le monde. Notre désir même de préserver notre ouverture renforce notre besoin de nous défendre contre ceux qui pourraient en profiter pour nous faire du mal ou bafouer nos lois. Les deux pays adoptent des mesures de protection, souvent en coopération. Mettre à jour ces dispositions pour qu'elles correspondent aux menaces du XXI^e siècle n'est rien de plus que du bon sens. Il n'est pas nécessaire, et c'est très peu probable, que cela mette en péril la tradition d'ouverture de nos sociétés.

Il existe aussi certaines craintes que suite à des revers au Moyen-Orient et à des critiques de l'étranger, les États-Unis se retireront et s'isoleront. L'appel irrésistible de l'isolationnisme a été une constante de l'histoire américaine. Cependant, la réalité sur le terrain ne rend cette politique ni crédible ni durable, peu importe l'administration américaine en place. Les intérêts mondiaux des États-Unis l'excluent. Du point de vue du Canada, le défi est de s'assurer que nous avons de l'influence à Washington, peu importe de quel côté souffle le vent là-bas.

Encore plus de Canadiens craignent que l'asymétrie entre le pouvoir des États-Unis et du Canada ne laisse aucune raison aux États-Unis de tenir compte des intérêts canadiens, nous reléguant au rôle de suppliants. L'asymétrie est une réalité de la vie que nous ne pouvons changer. La valeur absolue du commerce et de l'investissement de chaque pays avec l'autre est à peu près égale. Cependant, puisque cette valeur est relative comparativement à une économie américaine quatorze fois plus importante que celle du Canada – et parce que les intérêts américains sont plus dispersés dans le monde – notre commerce bilatéral est environ dix-huit fois plus important pour les Canadiens que pour les Américains. L'importance des investissements de chaque pays dans l'autre occupe de même une place plus grande sur l'écran radar du Canada que sur

celui des États-Unis. Ce déséquilibre est plus prononcé aujourd'hui qu'il y a de cela une génération. Toutefois, cela ne veut pas nécessairement dire que le Canada n'exerce aucune influence. Joe Nye, de l'Université Harvard, le présenta ainsi : « L'idée que le Canada perd tout le temps ou qu'il est le serviteur des États-Unis ne résiste pas à une analyse historique » (Nye, 2002, p. 7). Avec autant de responsabilités, cependant, les dirigeants américains devront être convaincus que des intérêts américains vitaux sont mis en péril si on laisse le développement de l'intégration économique devenir otage de règles, de procédures et d'institutions désuètes. Nous avons le plus de chances d'attirer et de retenir leur attention avec une initiative complète qui répond totalement aux questions ayant trait au commerce, à l'investissement, à la réglementation et à la sécurité *des deux côtés de la frontière*.

Finalement, il y a encore des Canadiens qui croient que la dernière étape institutionnelle vers l'intégration économique – l'ALENA – a échoué. Ils prétendent que le mécanisme de règlement des différends n'a pas protégé les compagnies

SUR LA ROUTE PÉRIPHÉRIQUE

Les États-Unis sont à la fois le pays le plus puissant et le plus démocratique du monde. La combinaison de ces deux caractéristiques fait de Washington un endroit où faire des affaires est tout un défi. Chaque intérêt américain et étranger est représenté dans la plus importante capitale du monde et concurrence fébrilement afin d'obtenir faveurs et attention. Comme le fit remarquer Allan Gotlieb suite à son mandat de sept ans comme ambassadeur là-bas : « à Washington (...) une puissance étrangère n'est qu'un autre intérêt particulier, et pas très particulier d'ailleurs » (Gotlieb, 1991, p. 43).

Par conséquent, attirer l'attention et maintenir son influence à Washington est un art très développé. Tout d'abord, il faut apprendre à travailler avec la réalité de la séparation des pouvoirs. En fait, le pouvoir est tellement soigneusement divisé et dispersé à Washington qu'il semble parfois que personne n'est aux commandes. Le président est de loin le joueur le plus important à Washington, exerçant tant un pouvoir constitutionnel qu'une influence politique. Contrairement au premier ministre au Canada, toutefois, pour plusieurs questions il n'a que le pouvoir de proposer, alors que le Congrès a le pouvoir de rejeter – et les tribunaux ont le pouvoir d'annuler. Ainsi, accomplir quoique ce soit à Washington nécessite de mettre tous les pouvoirs de son côté. L'impasse est la position par défaut. Régler un dossier, n'importe lequel, est une réussite importante.

Les Canadiens n'ont jamais apprécié la conduite très antagoniste et bruyante des affaires à Washington. Ils préfèrent la conduite plus consensuelle et calme des affaires d'Ottawa. Ils aiment aussi un premier ministre qui accomplit des choses sans leur mettre dans la figure les sacrifices requis. Notre plus grand problème, cependant, est de confondre le fonctionnement des deux capitales. Qu'ils le veuillent ou non, les Canadiens doivent jouer un rôle efficace à Washington. Ils doivent apprendre à faire preuve tant du culot que de la patience nécessaire pour faire une différence. Ils doivent aussi être préparés à investir les ressources requises tant à Washington qu'ailleurs aux États-Unis afin d'obtenir une place et de s'assurer d'avoir de l'influence.

canadiennes. Les faits prouvent le contraire. Entre 1994, le moment où l'ALENA est entré en vigueur, et la fin des années 1990 (la période examinée dans les études les plus récentes qui sont disponibles), le Canada a été l'objet de peu d'enquêtes pour violation de l'accord commercial et a gagné dans la majorité des cas. Pendant la même période, l'Union européenne a fait l'objet de cinq fois plus d'enquêtes et de sept fois plus d'ordonnances de réparation que le Canada. Les exportations du Japon aux États-Unis sont bien moins importantes que celles du Canada, pourtant il a fait l'objet de deux fois plus d'enquêtes et de six fois plus d'ordonnances de réparation pendant la même période (Macrory, 2002; Rugman et Kirton, 2000). L'ALENA n'a pas seulement fonctionné, il a fonctionné à l'avantage du Canada.

DE BONNES RELATIONS SONT LA CLÉ POUR ÉTABLIR DES RELATIONS PRODUCTIVES

Pour le Canada, de bonnes relations avec notre voisin gigantesque sont une condition préalable à presque tout autre objectif de politique étrangère. Pour que le Canada soit efficace dans ses relations avec le reste du monde, il doit d'abord être plus réfléchi dans ses relations avec Washington. Dans l'ordre du jour bilatéral, nous devons décider sur quoi nous mettons l'accent en fonction des priorités politiques et économiques des deux côtés de la frontière. Nous devons être bien plus sensibles à la mise en place de coalitions. C'est seulement en concluant des alliances efficaces avec des groupes de partisans dans la fonction publique, le Congrès et la population aux États-Unis que nous ferons progresser notre propre ordre du jour. Parallèlement, les Canadiens devraient reconnaître les forts atouts que nous possédons nous permettant de faire progresser nos intérêts à Washington.

Notre atout le plus fort est une frontière étendue et ouverte avec les États-Unis. Presque tous les autres pays envient les avantages qui découlent de la proximité du Canada avec le pays le plus dynamique, vigoureux et productif du monde. Évidemment, la proximité amène des frictions. Les États-Unis ne sont pas toujours un voisin facile. Le pouvoir confère certaines prérogatives et les États-Unis n'ont pas peur de les réclamer. Les événements ayant lieu aux États-Unis peuvent déborder au Canada, de façon raisonnable ou non. De façon générale, toutefois, peu de Canadiens échangeraient les avantages de la proximité pour les désavantages de la distance.

La proximité peut aussi engendrer la suffisance et des malentendus. Les Américains ont tendance à être allègrement ignorants de tout ce qui est Canadien et les Canadiens, par opposition, sont trop conscients des États-Unis. Nous pouvons parfois nous méfier et être victimes de nos propres idées fausses. Les deux pays ont tendance à trop facilement entretenir des stéréotypes à propos

de l'autre, et les deux supposent trop facilement que la proximité a engendré la ressemblance. Les Canadiens et les Américains partagent effectivement plusieurs valeurs et aspirations, mais nous vivons dans des sociétés différentes avec des politiques et des priorités différentes. Vues de loin, ces différences sont mineures, mais de près elles apparaissent énormes et attirent les bévues.

Si le Canada souhaite surmonter ces différences et entamer la poursuite d'intérêts partagés avec les États-Unis, il est très important que nous mettions l'accent sur l'objet, la raison d'être et le contenu de meilleures relations. Le facteur inévitable est encore une fois la proximité : qu'on le veuille ou non, le Canada se trouve directement dans le périmètre sécuritaire et économique des États-Unis. Les Canadiens sont peut-être plus à l'aise avec les aspects économiques de la proximité, mais nous devons accepter que dans le contexte actuel ce soit la sécurité qui figure sur l'écran radar américain.

En réalité, le périmètre de sécurité est en place depuis au moins la fin des années 1930. À l'époque, le président américain Roosevelt fit savoir clairement au premier ministre Mackenzie King que les États-Unis voyaient d'un œil très inquiet le caractère absolument inadéquat des Forces armées canadiennes. En cas de guerre, les États-Unis n'étaient pas prêts à voir le Canada devenir une aire de lancement pour des attaques à son endroit. Le choix pour le Canada était clair, comme le reconnut King : le Canada pouvait soit se défendre lui-même, soit les États-Unis le feraient en fonction de leurs propres intérêts. La création de la Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis en 1940 officialisa la vision des deux dirigeants d'une approche commune de la sécurité nord-américaine. Depuis, le Canada est devenu partie intégrante d'une stratégie de sécurité continentale définie, déterminée et mise en place presque totalement par les États-Unis.

Le Canada fait inévitablement partie de l'espace économique nord-américain. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 13, les trois quarts du commerce international du Canada ont lieu avec les États-Unis. Une proportion croissante de ce commerce consiste en des échanges au sein d'une même industrie ou carrément au sein d'une même compagnie. Nous avons toutes les raisons de nous attendre à ce que cette intégration de nos économies continue et aucune raison d'imaginer que le Canada choisira soudainement de renoncer à la prospérité qu'il a créée pour l'objectif chimérique d'un développement du commerce avec d'autres pays. Dans ces circonstances, la principale tâche de la politique commerciale et étrangère canadienne est de faire coïncider la structure de la relation Canada-États-Unis avec notre interdépendance grandissante. Historiquement, les deux pays ont géré leur relation complexe question par question. Les gouvernements ont, en fait, généralement pris grand soin d'éviter que des opinions à propos d'un aspect de la relation influencent le traitement des autres. Cette approche pragmatique a pu bien servir les deux pays

par le passé, mais elle est maintenant désuète. Avant le 11 septembre 2001, des initiatives audacieuses portant sur le commerce ou l'économie pouvaient être jugées selon leurs qualités propres. Aujourd'hui, aucune initiative portant sur l'économie n'a de chance d'attirer l'attention des États-Unis sauf si elle prend également en compte la sécurité.

Améliorer notre sécurité commune pour notre bénéfice mutuel

Les attentats terroristes de Washington et de New York ont transformé la vision que les États-Unis ont du monde. La crainte pour leur sécurité physique l'emporte désormais sur toutes les autres considérations. Avant le 11 septembre, une frontière Canada-États-Unis ouverte – et le passage relativement libre des marchandises, des services et des personnes – était tenue pour acquise. La réaction du gouvernement américain ce jour-là démontra la vitesse avec laquelle il peut fermer ses portes s'il se sent suffisamment menacé. Le Canada joue un nouveau rôle presque sans précédent dans la conscience collective américaine. À cause de cette nouvelle réalité, le Canada ne peut plus ni continuer à profiter de l'engagement des États-Unis envers une sécurité continentale et mondiale, ni compliquer ces efforts simplement parce que cela semblerait politiquement attrayant. La géographie exige que le Canada et les États-Unis travaillent ensemble pour notre sécurité mutuelle.

Le Canada ne partage de frontière terrestre avec aucun autre pays. Au mieux, des ententes avec des pays tiers peuvent compléter notre coopération avec les États-Unis au niveau de la sécurité; elles ne peuvent la remplacer. Heureusement, les fondements de la coopération sont solides. Les forces armées canadiennes et américaines jouissent de relations profondément harmonieuses fondées sur des années d'entraînement commun, d'équipement semblable et d'attitudes partagées. Les Américains n'ont pas besoin des Forces armées canadiennes pour accomplir leur travail, mais ils apprécient l'appui moral et politique du Canada au sein d'un monde dangereux. L'augmentation de nos dépenses en défense, l'engagement militaire du Canada en Afghanistan et notre appui ailleurs envoient un message d'une importance symbolique qui devrait aider à rétablir la confiance des États-Unis en notre capacité et notre volonté à protéger leur frontière du nord.

Cependant, les Canadiens doivent être prêts à ajuster également leur façon de penser. Nous devons accepter que les pressions pour l'intégration soient aussi inévitables dans la sphère sécuritaire qu'elles le sont pour l'économie. Comme avec le commerce, la meilleure façon de gérer ces pressions est de renforcer les institutions formelles et informelles qui ont pour but de réduire l'asymétrie du pouvoir et de nous mettre sur un pied d'égalité. De telles institutions font connaître aux Américains les préoccupations canadiennes et gèrent

les attentes par l'adoption de règles partagées, de procédures communes et de normes de conduite. Elles offrent un forum où les deux parties peuvent planifier l'avenir et réduisent la tentation de recourir à des mesures improvisées lors de moments de crise.

Le gouvernement conservateur a redonné une vision stratégique et un sens de la direction à la politique de sécurité nationale du Canada. Par contre, il existe trois aspects de notre relation au niveau de la sécurité qui nécessitent notre attention :

- 1 le progrès de la coopération défensive avec les États-Unis dans un monde post-11 septembre ;
- 2 la gestion de la frontière et des questions connexes de sécurité, d'application de la loi, de renseignements et de protection des infrastructures ;
- 3 les conséquences sur la politique étrangère et défensive canadienne, collatérales aux actions des États-Unis dans le domaine plus vaste de la sécurité internationale, particulièrement dans le contexte de leur guerre mondiale contre le terrorisme.

Ces nouveaux défis dans la relation entre le Canada et les États-Unis en matière de sécurité suggèrent que les hypothèses traditionnelles et la structure des politiques devront être réexaminées. Les institutions dont nous avons hérité pourraient ne plus être adéquates pour les besoins actuels et les aspirations futures des Canadiens.

1 *La défense continentale*

Historiquement, l'engagement du Canada dans la défense de l'Amérique du Nord a été encadré par l'OTAN plutôt que par des institutions bilatérales. Malgré cela, depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada a joui d'une relation spécialement étroite avec les États-Unis. On peut en voir le reflet dans l'établissement de la Commission permanente mixte de défense en 1940, la création du NORAD en 1958 et la mise en place plus récente du Groupe de planification binational en 2003. Dans le contexte actuel, il est évident que la tradition consistant à subordonner la coopération bilatérale avec les États-Unis à une Alliance de l'Atlantique Nord n'est plus viable.

Selon nous, les intérêts du Canada seront mieux servis en créant de nouvelles institutions bilatérales qui respectent les frontières nationales, plutôt qu'en nous laissant à la merci d'une action américaine unilatérale si une menace soudaine se présente à l'improviste. À cette fin, nous croyons que les Canadiens devraient revoir deux décisions malencontreuses prises par le gouvernement Martin : la

première ayant trait à l'ébauche d'un NORAD renouvelé pour contrer les menaces terrestres, aériennes et maritimes à la sécurité nord-américaine; la seconde rejetant la participation canadienne au Bouclier antimissile américain. Dans les deux cas, les décisions du Canada ont découlé de considérations politiques à court terme plutôt que de réalités stratégiques à long terme. Ces deux décisions ont aussi ébranlé la confiance des États-Unis envers le Canada comme partenaire en matière de sécurité. Il en a résulté un déclin de leur accessibilité et de notre influence sans aucune amélioration en compensation, ni de la sécurité canadienne (plutôt le contraire), ni de notre réputation dans le reste du monde.

2 *La gestion et la sécurité de la frontière*

La coopération en matière de sécurité à la frontière canado-américaine s'est améliorée de façon importante depuis le 11 septembre. Cependant, il reste des problèmes, particulièrement en ce qui concerne le traitement réservé aux individus. Le personnel aux points d'entrée reste préoccupé de l'administration de la réglementation des douanes et de l'immigration. L'accent stratégique est encore mis sur le contrôle des points d'entrée et le renforcement des patrouilles à la frontière, plutôt que sur le renforcement de la « frontière virtuelle » que constituent la gestion du trafic et les systèmes de contrôle des visas (de même que ceux des pays tiers). Pour adapter la gestion de la frontière à la nouvelle réalité en matière de sécurité et au développement de l'intégration économique, un certain nombre de défis pressants doivent être relevés.

Les politiques de visa des deux pays sont encore suffisamment différentes pour causer des frictions. Une pression grandissante se fait sentir afin d'harmoniser les politiques de visa (y compris les normes de visa, les pratiques de délivrance des visas et les relations avec les autres États), mais les difficultés sont importantes et il est probable que toute initiative se heurte à une forte résistance politique et bureaucratique.

La « frontière verte » (ces milliers de kilomètres qui séparent les points d'entrée officiels dans les deux pays) reste « la plus longue frontière non défendue au monde », mais ce statut est de plus en plus contesté à cause de nouvelles menaces. Une coopération plus étroite est nécessaire pour mettre la frontière sous surveillance et repousser non seulement les terroristes, mais aussi les criminels traditionnels qui visent à exploiter ses points faibles.

Historiquement, ni le Canada ni les États-Unis n'ont utilisé de « contrôle des sorties » pour surveiller les étrangers quittant leur territoire. La législation américaine (article 110 du *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) a désormais mis cette option sur la table. Les Canadiens jouissent présentement d'une exemption de contrôle de sorties américain, mais cette dispense risque d'être temporaire, soulevant la possibilité de nouvelles frictions importantes en lien avec la mobilité transfrontalière.

Les voyageurs s'embarquant en direction de l'Amérique du Nord à partir de points en dehors du continent peuvent représenter un risque au niveau de la sécurité. Pour contrer cette menace, le Canada et les États-Unis devront travailler ensemble et avec les autres pays. Des mesures de préautorisation sont une partie de la solution, mais les exigences pour obtenir un visa devront aussi être revues.

Le Canada et les États-Unis partagent un grand nombre d'infrastructures cruciales, notamment des pipelines de pétrole et de gaz naturel, des réseaux d'électricité et des réseaux essentiels de communication et de transport. Celles-ci sont potentiellement vulnérables à des attentats terroristes dans n'importe lequel des deux pays. Notre défense mutuelle exige une coopération étroite, y compris le partage de renseignements, pour réduire notre vulnérabilité.

3 *Les effets sur le Canada des politiques et actions américaines en matière de sécurité*

Si nos relations avec les États-Unis dominent nos options de politique étrangère – comme il se doit – et que la sécurité domine l'ordre du jour américain – comme elle le fait – alors le Canada ne peut pas davantage se permettre de rester indifférent face à l'accomplissement par les États-Unis de leur mission en matière de sécurité à l'échelle internationale qu'il ne le peut face à leurs priorités en sol nord-américain. Que les États-Unis « gardent le cap » au Moyen-Orient et ailleurs, qu'ils se concentrent agressivement sur le terrorisme et sur d'autres menaces, qu'ils se retirent et s'isolent ou qu'ils choisissent une voie mitoyenne de coopération avec leurs alliés traditionnels, le Canada en subira les effets. Le public canadien peut bien préférer l'option intermédiaire, mais le gouvernement doit préparer sa réponse en fonction des intérêts canadiens plutôt qu'en fonction de sentiments. Nos intérêts sont mal servis en maugréant et en méprisant l'évaluation que font les États-Unis des menaces qui les entourent simplement parce qu'elle diffère de ce qui est populaire au Canada. En réalité, bien que le Canada et les États-Unis puissent être en désaccord sur quelles tactiques adopter ou sur quoi mettre l'accent, chaque pays perçoit les menaces d'une façon généralement identique.

Si les Canadiens souhaitent contribuer à la paix et à la sécurité mondiales, ils peuvent le faire efficacement seulement en tant que partenaires des États-Unis. La contribution du Canada à lui seul ne peut qu'être, dans le meilleur cas, faible et symbolique. D'un autre côté, les efforts canadiens de concert avec les États-Unis peuvent être transformateurs. Comme le souligne Derek Burney, ancien ambassadeur canadien aux États-Unis : « si nous établissons une relation constructive avec les États-Unis – affirmant et défendant les éléments-clés de notre relation la plus essentielle d'une façon mature et bien ciblée – nous serons aussi mieux en mesure de faire progresser d'autres objectifs à l'échelle mondiale » (Burney, 2005).

DÉVELOPPER L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Si la sécurité de ses citoyens est la première responsabilité de tout gouvernement, la prospérité n'est pas loin derrière. Quotidiennement, les questions bilatérales concernant le commerce, l'investissement et le respect de la réglementation accaparent le temps de milliers de fonctionnaires et de leurs dirigeants politiques dans les deux capitales. Une portion minime de tout cela est guidée par une perspective stratégique qui mise sur des priorités ou de la direction. La préférence du Canada pour le cloisonnement des problèmes peut avoir évité certains conflits tout en préservant la relation générale. Cependant, cela a aussi entravé le progrès de dossiers importants et a empêché l'adaptation aux changements de circonstances. Le réalignement mondial du pouvoir

L'ÉNERGIE ET LA SÉCURITÉ

Les Américains voient un lien très étroit entre l'énergie et la sécurité. Les États-Unis comptent sur des ressources locales pour la majeure partie de leurs besoins énergétiques, mais la taille de l'économie américaine est telle que ces ressources ne sont pas suffisantes. Plus grave encore, et que cela plaise ou non aux Européens et aux Japonais, les États-Unis sont aussi préoccupés par la sécurité énergétique de leurs alliés et de leurs partenaires commerciaux. Par conséquent, toute menace à l'offre d'énergie et aux réseaux de distribution mondiaux retient immédiatement la pleine attention de Washington.

La plupart des Américains ne se rendent pas compte que le Canada est leur plus important fournisseur d'énergie. Au total, 17 % de l'énergie utilisée par les Américains provient du Canada, transportée par un réseau de pipelines de pétrole et de gaz naturel et de lignes de transmission d'électricité. Le Midwest se fie sur le Canada pour la moitié de ses besoins énergétiques. Le Canada est bien plus important pour la sécurité énergétique des États-Unis que le Moyen-Orient au complet.

Même si le Canada pourrait être autosuffisant en matière d'énergie, l'emplacement du pétrole, du gaz naturel et des installations de production d'électricité est tel qu'il est logique d'échanger de l'énergie dans les deux sens. Au cours des années, le Canada et les États-Unis ont développé un marché de l'énergie intégré avec des réseaux de distribution partagés. Les gouvernements des deux pays ont progressivement accepté que le marché devrait déterminer en grande partie le développement et la distribution à venir de l'énergie disponible.

Cette interdépendance énergétique est désormais en grande partie autorégulatrice et fonctionne pour notre bénéfice mutuel. Il existe toutefois des lacunes qui gagneraient à être prises en compte des deux côtés de la frontière. De nouvelles installations pour transporter de l'énergie de l'Alaska, du delta du fleuve Mackenzie et des sables bitumineux de l'Alberta à des consommateurs du Canada et des États-Unis, par exemple, devraient être développées de pair. On ne peut s'assurer que le réseau électrique intégré fonctionne tel que prévu sans coordination étroite.

Dans ces circonstances, le Canada et les États-Unis ont intérêt à développer un accord nord-américain de sécurité énergétique qui étudierait la meilleure façon de développer et de distribuer les ressources du continent pour le bénéfice des citoyens des deux côtés de la frontière.

économique, les changements dans le paysage politique américain et le développement de l'intégration économique des deux pays exigent tous une stratégie canadienne nouvelle et détaillée.

Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, adopté par le premier ministre Martin et le président Bush et confirmé par le gouvernement Harper un an plus tard, a mis sur pied des fondations prometteuses. Les deux gouvernements reçoivent désormais des comptes rendus réguliers à propos de sa mise en place. Le précédent Accord sur la frontière intelligente avait fait de la sécurité et de l'accessibilité des États-Unis une priorité plus importante qu'avant le 11 septembre. Toutefois, ces deux ententes existent à l'intérieur d'un cadre de lois et de politiques déjà en place et ont donc une portée limitée. Pour profiter des pleins bénéfices d'un développement de l'intégration, il faut une initiative plus ambitieuse.

L'économiste britannique David Henderson a défini l'intégration du type qu'est en train de connaître l'Amérique du Nord comme « une tendance à la baisse de l'importance économique des frontières politiques » (Henderson, 1994, p. 179-180). La pertinence économique décroissante des frontières politiques rend les pays qui deviennent plus intégrés disposés à adopter des politiques communes pour régler les échanges, le commerce extérieur et l'investissement. Le Canada et les États-Unis, bien qu'officiellement engagés à rien de plus qu'une zone de libre-échange, ont en réalité déjà mis en place certains aspects d'une union douanière et même d'un marché commun. En se fondant sur des points de vue largement partagés, les deux gouvernements ont développé un réseau étendu de dispositions consultatives qui assurent un haut degré de concordance de leurs politiques respectives.

Ces exemples d'intégration économique ont maintenant largement livré la marchandise sur le plan des avantages d'une libéralisation traditionnelle entre le Canada et les États-Unis. Les contraintes actuelles au commerce et à l'investissement bilatéraux ne sont plus les droits de douane et les quotas classiques d'autrefois, mais des différences plus subtiles incorporées dans des détails réglementaires. Plusieurs d'entre elles peuvent être appliquées à la frontière, mais elles ne seront résolues que par la coopération et la coordination entre les deux capitales nationales.

Réduire les conséquences économiques de la frontière

La frontière internationale a toujours été un facteur crucial dans le développement économique du Canada. Les efforts pour améliorer ou pour compenser ses conséquences ont été un thème familier dans les relations canado-américaines. Il est logique pour un investisseur de desservir le marché nord-américain combiné à partir du territoire du marché le plus important. Un but constant des politiques canadiennes a été de compenser ce parti pris naturel. À cette fin,

DONNÉES SUR LA FRONTIÈRE CANADA-ÉTATS-UNIS

Environ 70 % de la valeur du commerce du Canada avec les États-Unis est transportée à partir de ou vers les États-Unis en camion. Environ treize millions de camions ont traversé la frontière en 2005, ou près de 36 000 par jour. Le pont Ambassador entre Windsor et Détroit supporte à lui seul 7000 camions par jour, ou un toutes les minutes dans chaque direction, 24 heures sur 24. Le 13 septembre 2001, la file de camions attendant de traverser le pont vers les États-Unis s'étendait sur 36 kilomètres.

L'intégration industrielle et l'application de technologies de production « juste-à-temps » ont rendu un nombre croissant d'usines des deux côtés de la frontière extrêmement vulnérables aux délais. Le secteur automobile, par exemple, estime que des arrêts de production imprévus causés par l'arrivée tardive de pièces peut coûter à l'industrie jusqu'à 25 000 \$ par minute – des coûts qui seront éventuellement reflétés dans le prix que les consommateurs paient pour des véhicules.

Environ 75 % du commerce bilatéral de marchandises passe par cinq points de passage à la frontière : deux à Windsor-Détroit, un à Fort Erie-Buffalo, un à Sarnia-Port Huron en Ontario et un à White Rock-Blaine en Colombie-Britannique. Ces points de passage ont atteint leur limite physique en ce qui concerne le traitement tant des marchandises que des personnes sous le système actuel. Près de 150 millions de passages individuels ont lieu à la frontière Canada-États-Unis chaque année, pour une moyenne d'environ un demi million de passages par jour; 25 millions ont lieu par le corridor Détroit-Windsor; un autre 25 millions utilisent le corridor Buffalo-Niagara; et 15 millions ont lieu entre la Colombie-Britannique et Washington.

Dans une année normale, jusqu'à 15 millions de Canadiens voyagent aux États-Unis pour un jour ou plus pour prendre congé du long hiver, pour visiter des amis et des parents, pour faire des affaires ou pour d'autres raisons. Au cours de l'hiver, quelque 1,2 million de Canadiens passent une nuit ou davantage en Floride. Du côté canadien de la frontière, il y a 135 points de passage terrestres, 140 bureaux de douane, 203 aéroports (dont 13 internationaux), 187 points d'autorisation pour les navires commerciaux et 313 points d'entrée maritimes. Plusieurs de ceux-ci sont petits et ne sont pas ouverts 24 heures sur 24. Les États-Unis emploient aussi du personnel aux 135 points de passage terrestres Canada-États-Unis de même qu'aux installations de préautorisation de huit aéroports canadiens, mais, compte tenu de sa densité de population beaucoup plus forte, ils maintiennent aussi beaucoup plus de bureaux de douane, d'installations aéroportuaires, de points d'autorisation pour les navires commerciaux et de petits points d'entrée maritimes.

En plus des responsabilités liées à la sécurité et à l'immigration, les douaniers à la frontière assurent le respect de nombreux règlements régissant le mouvement des marchandises et des personnes. L'Agence des services frontaliers du Canada administre 96 textes réglementaires au nom de plusieurs ministères et agences fédérales alors que le service des douanes américain en administre 400.

La frontière Canada-États-Unis s'étend sur plus de 8800 kilomètres. Surveiller cette frontière est une tâche difficile. Malgré cela, tant les fonctionnaires canadiens qu'américains sont d'accord pour dire que 99 % des personnes qui traversent la frontière détiennent les documents requis, le font pour des raisons légitimes et ne posent aucun risque aux deux pays.

réduire le fardeau créé par la gestion de la frontière est essentiel. Le niveau élevé de commerce que l'on observe aujourd'hui reflète le succès considérable de ces efforts, mais des barrières importantes demeurent, particulièrement dans le traitement du trafic transfrontalier.

Pour réaliser les pleins bénéfices d'un développement de l'intégration de leur marché, le Canada et les États-Unis devraient établir une union douanière. Pour ce faire, les deux pays doivent se mettre d'accord sur un programme complet visant à concilier les différences qui demeurent dans les pratiques réglementaires et dans la gouvernance du marché. Pour conclure un accord sur un tel programme, il faudra minimalement qu'il comprenne les éléments suivants.

Un tarif extérieur commun et des programmes connexes

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Canada a beaucoup à gagner du simple fait d'éliminer totalement ses droits de douane. Toutefois, pour commencer, il peut travailler de concert avec les États-Unis pour établir un tarif extérieur commun qui éliminera le besoin de recourir à des règles d'origine encombrantes dans le commerce bilatéral et réduira le besoin de contrôle du

SE CONCENTRER SUR LES DIFFÉRENCES QUI IMPORTENT

Les différences d'objectifs, d'approches et de logique d'une grande quantité de lois et règlements canadiens et américains sont mineures et la plupart du temps, sans importance. Celles qui existent sont habituellement des questions de détails, le résultat d'histoires différentes, des coutumes législatives, des styles réglementaires ou découlent d'expériences d'application. En fin de compte, toutefois, de telles différences ont des conséquences marginales. Il ne faut pas seulement une harmonisation, mais davantage de partage de renseignements, de coopération et de coordination, tant dans chaque pays qu'entre le Canada et les États-Unis.

Les fonctionnaires des deux côtés de la frontière sont conscients de chaque détail des différences; plusieurs ont l'impression que leur gagne-pain dépend de ces différences. Il n'est donc pas surprenant de voir des ministres se faire informer de l'importance de certaines de ces différences et se faire dire qu'aborder ces différences n'est pas une question « simple ». C'est vrai dans une certaine mesure. Éliminer les différences existantes pourrait, dans plusieurs cas, se révéler une tâche complexe; c'est aussi, la plupart du temps, sans importance. Ce qui compte est que les deux gouvernements partagent des objectifs et aient confiance dans les résultats. C'est un objectif plus important et beaucoup plus facile à atteindre.

Les Accords de reconnaissance mutuelle, par exemple, sont une technique qui permet d'éviter la tyrannie de l'harmonisation aux normes d'une économie de grande taille tout en remplissant les exigences politiques de gouvernance démocratique du marché. Le Canada et les États-Unis ont déjà conclu quelques-uns de ces accords et devraient examiner d'autres possibilités.

mouvement des marchandises à la frontière. La manière la plus facile de mettre en place un tarif extérieur commun est d'adopter le tarif le moins élevé appliqué par un des deux pays.

Un accord sur l'approche du traitement douanier non tarifaire réservé aux marchandises provenant de pays tiers

Cet accord devrait comprendre des restrictions non commerciales au commerce avec les pays tiers telles que la politique étrangère ou les sanctions reliées à la sécurité.

Des engagements visant à régler les problèmes commerciaux sectoriels restants, particulièrement en agriculture

Tant le Canada que les États-Unis maintiennent un haut niveau de protection pour certaines denrées agricoles, mais leur liste de produits concernés n'est pas la même. Le secteur privé a déjà fait beaucoup de progrès afin d'intégrer le secteur agroalimentaire, ce qui rendra la tâche possiblement moins intimidante qu'elle l'a été pendant les négociations de l'ALECEU et de l'ALENA.

Un engagement officiel et irrévocable envers un marché de l'énergie transfrontalier pleinement intégré

Le Canada et les États-Unis ont posé des gestes importants dans l'ALENA pour faciliter la libre circulation des produits énergétiques entre les deux pays. Depuis, l'industrie a massivement investi dans des pipelines et des lignes de transmission transfrontalières. Le Canada est désormais le premier fournisseur d'énergie des États-Unis. Un traité plus poussé risque d'être nécessaire, toutefois, pour assurer la totale coordination des exigences réglementaires, encourager d'autres investissements dans de nouvelles sources d'énergie et renforcer la confiance des Américains envers le Canada comme fournisseur sûr.

Un accord sur l'approche des compensations commerciales pour les produits de l'autre pays ou ceux de pays tiers

Malgré une décennie et demie de libre-échange, l'application des compensations commerciales dans quelques secteurs continue à nuire à nos relations. L'intégration des échanges au sein des compagnies et d'autres types d'intégration structurelle commerciale ont pratiquement éliminé les réclamations de compensations commerciales de la part d'entreprises manufacturières et industrielles. Cependant, des problèmes persistent dans les secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture. Plusieurs d'entre eux sont liés à des approches différentes de fixation du prix des ressources. Cela semble indiquer que régler les différences qui provoquent les plaintes pourrait être plus fructueux que d'autres efforts visant à décourager le recours aux compensations commerciales.

L'accès progressif aux régimes de passation des marchés publics

Les exigences de type « Achetez américain » ou « Achetez canadien » continuent de nuire à l'allocation judicieuse des ressources industrielles et ne reflètent pas le caractère intégré des producteurs nord-américains. Le temps est venu pour une réforme visant à établir un régime de passation des marchés publics pleinement intégré.

Une coordination réglementaire améliorée qui réduirait le chevauchement des règles et compterait davantage sur une reconnaissance mutuelle

Des accords officiels et une intégration silencieuse ont accéléré la concordance réglementaire et ont amoindri les différences. Cependant, ils n'ont ni éliminé les incohérences existantes (dans la conception, les objectifs, la mise en place et la conformité), ni découragé l'apparition de nouvelles. Celles-ci nuisent à l'efficacité du marché et imposent des coûts inutiles. Par le passé, les gouvernements ont essayé d'amoindrir ces conséquences en acceptant des cadres au sein desquels ils pourraient exercer leurs responsabilités réglementaires. Cette approche ne suffit plus. De nouvelles institutions sont plutôt nécessaires pour atteindre un niveau beaucoup plus élevé de coopération, de coordination et de prise de décisions communes (voir Hart, 2006 pour une explication plus détaillée de ce qu'une approche plus réfléchie de la coopération réglementaire transfrontalière impliquerait).

Une nouvelle approche de l'administration de la frontière

Les gouvernements européens ont appris que des marchés intégrés qui fonctionnent bien requièrent de la mobilité dans tous les facteurs de production et dans les sources d'approvisionnement. Réduire, voire même éliminer, l'effet des postes de contrôle à la frontière sur les déplacements et la plupart des transactions est essentiel pour s'assurer que tant les Canadiens que les Américains profitent pleinement de l'intégration économique existante. Présentement, la gestion de la frontière implique l'administration (énormément coûteuse) d'un vaste éventail de lois, de règlements et de procédures. Les coûts de transaction et de conformité anticipés que ceux-ci impliquent, y compris le coût de retards imprévisibles, nuisent grandement aux décisions d'investissement et de commerce. Plusieurs procédures administrées à la frontière impliquent soit la conformité réglementaire (démontrant le besoin pour une plus grande coopération réglementaire), soit la sécurité (augmentant l'importance d'une plus grande attention à la frontière « virtuelle »). Cependant, la Convention de Schengen en Europe, qui permet la mobilité *totale* parmi 13 pays participants, a démontré qu'il est possible de mettre en place une frontière bien moins envahissante entre les pays qui sont arrivés à un haut niveau d'intégration. Une question-clé sur laquelle ils se sont entendus est le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers.

VERS LA PROCHAINE ÉTAPE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Dans les relations internationales, comme en affaires ou dans la vie, demeurer inflexible n'est jamais une option. Si le Canada choisit de ne pas gérer sa relation avec les États-Unis de manière à atteindre un nouveau degré d'accessibilité continue et une conception commune du monde au-delà du périmètre nord-américain, si nous sommes passifs face à l'intégration progressive de nos marchés et négligeons de régler les incohérences restantes, il y aura un retour en arrière inévitable. En tant que joueur le plus petit dans la relation, il est donc impératif que le Canada prenne l'initiative et fasse avancer la discussion.

Nos valeurs ne sont pas en danger, quoi qu'en pensent les natures sensibles. Nos intérêts sont clairs : nous croyons que les éléments que nous venons de mentionner sont les plus essentiels. Cependant, notre succès dans l'atteinte de n'importe lequel de ces objectifs, peu importe à quel point ils sont économiquement souhaitables pour les deux pays, dépendra entièrement de la confiance des États-Unis envers le Canada comme partenaire en matière de sécurité internationale. Le progrès sur le plan de la sécurité est la clé du progrès sur le plan économique. De plus, pour gérer les aspects plus ambitieux d'un accord sur le développement de l'intégration économique, le Canada et les États-Unis devront mettre en place de nouvelles structures permanentes susceptibles d'adaptation continue aux exigences d'une économie nord-américaine dynamique. Tel que l'a décrit Allan Gotlieb, un produit essentiel d'une initiative de développement de l'intégration devrait être une « communauté de droit » administrée conjointement en Amérique du Nord (Gotlieb, 2003).

Cet ordre du jour fera face à sensiblement moins de difficultés politiques si le gouvernement canadien entreprend simultanément des négociations à propos des réformes commerciales et intérieures dont nous avons donné un aperçu dans les chapitres précédents. Parmi les partenaires économiques du Canada, seuls les États-Unis ont une présence suffisante sur notre marché pour trouver motivantes les conséquences de ces réformes sur leurs intérêts. Ces deux initiatives devraient donc être complémentaires.

Nos deux pays pourraient fixer comme objectif un accord complet sur le développement de l'intégration économique dès le départ – ou adopter une approche étape par étape, allant aussi loin qu'il est possible (ou nécessaire), une question à la fois. Il existe de bonnes raisons pour viser gros dès le départ. Premièrement, le processus politique des États-Unis reçoit plus facilement une vision audacieuse que prudente. « Pour qu'une initiative réussisse », a dit Allan Gotlieb, « elle doit remplir certaines conditions. Elle doit être audacieuse, elle doit provenir du Canada et doit être épousée par les plus hautes instances. Elle doit être complète, de manière à permettre aux compromis et

à de vastes coalitions de se former. Elle doit aborder l'ordre du jour américain de même que le nôtre. L'instrumentalisme ne fonctionnera pas » (Gotlieb, 2003, p. A16).

Ceux dont la profession est d'observer la relation Canada-États-Unis ont souvent plaisanté en affirmant que pour qu'une telle initiative réussisse, elle a besoin d'occuper le devant de la scène aux États-Unis et de rester dans les coulisses au Canada. Ils soutiennent que dans le système américain, tout projet législatif nécessite beaucoup d'oxygène politique pour fonctionner, alors qu'au Canada ce même oxygène sera perçu comme trop menaçant pour permettre à l'initiative qu'il génère de survivre. Bien que cette idée reçue soit encore vraie à Washington, nous ne pensons pas que les Canadiens soient aussi hypersensibles qu'ils ont pu l'être par le passé. Le fait que les terribles conséquences prédites lors du débat sur le libre-échange dans les années 1980 ne se soient pas concrétisées semble avoir exorcisé certains démons. Par conséquent, nous avons tendance à être sceptiques face à l'idée que mettre de l'avant une nouvelle initiative Canada-États-Unis se révélera inévitablement être un suicide politique. Ce sera un défi considérable tant à Washington qu'au Canada.

Un mot à propos du Mexique

En donnant force légale à l'ALENA en 1993, le Canada et les États-Unis ont inauguré une nouvelle ère dans leurs relations avec le Mexique. L'ALENA est la preuve que l'Amérique du Nord comprend trois pays et que leurs destins sont inextricablement liés. Toutefois, un vaste consensus commence à apparaître selon lequel pour l'instant, le défi du Canada est de développer un ordre du jour bilatéral plutôt que trilatéral.

La mise en place de l'ALENA a multiplié les attentes pour le développement de relations plus étroites entre ses trois signataires. La réalité est toutefois qu'il a établi un cadre commun de règles pour gouverner deux relations solides et en rapide évolution, mais distinctes : une entre les États-Unis et le Canada et l'autre entre les États-Unis et le Mexique. La relation bilatérale du Canada avec le Mexique reste bien moins développée. Les problèmes qui préoccupent le Canada et les États-Unis ne sont pas les mêmes que ceux qui surviennent entre le Mexique et les États-Unis. Il peut y avoir une place pour des règles et des institutions trilatérales dans quelques domaines, comme le transport terrestre. Dans d'autres, comme l'énergie, des efforts parallèles bilatéraux seront plus productifs. À cette fin, les trois gouvernements devraient peut-être réfléchir à la possibilité d'inviter des observateurs de la tierce partie dans toute discussion bilatérale entamée et d'encourager le succès de toute négociation bilatérale à faciliter en fin de compte des négociations trilatérales. Cependant, pour le Canada, la présence du Mexique à la table de négociation

de l'ALENA n'est pas une raison valable pour éviter d'agir sur le plan de nos intérêts nationaux pressants, consistant à promouvoir la mise en place d'une structure officielle pour gérer l'intégration inévitable en matière d'économie et de sécurité avec les États-Unis.

CONCLUSION : CONCEVOIR UNE NOUVELLE RELATION NORD-AMÉRICAINE

La fin de la Guerre froide a fait disparaître les certitudes confortables qui ont guidé, avec un succès considérable, la politique étrangère canadienne pendant près de cinquante ans. Pendant une bonne partie de cette période, le Canada a éclo de sa coquille coloniale et a joué un rôle mature et responsable dans la gouvernance mondiale qui correspondait à son pouvoir et à ses intérêts nationaux. Pendant la dernière décennie, la politique étrangère canadienne a entamé son capital accumulé, remplaçant les intérêts par des sentiments et, sauf quelques exceptions, en ignorant les changements profonds qui ont chamboulé le contexte mondial sur les plans de la sécurité et de l'économie. Les Canadiens s'attendent à – et méritent – une politique étrangère efficace, qui donne des résultats et qui nous aide à prendre nos responsabilités – envers la communauté internationale et envers nous-mêmes. Le Canada doit tracer une nouvelle voie pour un monde au sein duquel le pouvoir traditionnel est « unipolaire » – dominé par les États-Unis, mais où des menaces à la sécurité émanent du comportement imprévisible d'acteurs non gouvernementaux et d'États voyous. Il doit former une nouvelle relation avec les États-Unis qui exploite la dynamique de l'intégration silencieuse.

La tâche la plus importante qui attend les Canadiens est de rétablir la confiance américaine envers notre pays comme partenaire fiable. C'est ainsi que la plupart des Canadiens veulent être perçus, et c'est ainsi que la plupart des Américains pensaient autrefois. L'éloignement, la négligence à l'égard de notre relation et certains autres choix inopportuns ont amoindri la confiance que nous avons l'habitude de tenir pour acquise des deux côtés de la frontière. Pour bâtir une confiance à long terme, il faudra répondre à nos besoins communs en matière de sécurité, renforcer notre frontière commune et promouvoir une vision commune d'une économie nord-américaine harmonieusement intégrée. Nous ne sommes pas les seuls à réclamer une nouvelle initiative majeure visant à renforcer les relations Canada-États-Unis. Le Conseil des relations étrangères des États-Unis, par exemple, a organisé un groupe de travail composé d'anciens dirigeants politiques et hauts fonctionnaires, d'experts universitaires et de chefs d'entreprises afin d'examiner les nouveaux défis en Amérique du Nord. Il a conclu, tout comme nous, qu'il y a un urgent besoin d'aborder tant les problèmes sécuritaires qu'économiques sur la base d'une vision audacieuse

d'une « Amérique du Nord libre, sécuritaire, juste et prospère » (Council on Foreign Relations, 2005)¹. L'American Assembly a conclu lors de sa 105^e rencontre qu'« ultimement, la relation États-Unis–Canada va s'épanouir – et le monde en bénéficiera – si nos pays travaillent ensemble pour régler les problèmes mondiaux les plus intimidants » (The 105th American Assembly). Nous sommes d'accord. Il est temps de concevoir un nouvel arrangement entre le Canada et les États-Unis. Les questions soulevées dans cette section présentent un défi et vont au-delà des approches conventionnelles. Nous croyons avoir présenté un plan stratégique solide afin de gérer les relations Canada–États-Unis au bénéfice du Canada ou, plus précisément, au bénéfice des Canadiens. Sa mise en place prendra du temps. Il exigera de la créativité, non seulement de la part du gouvernement canadien, mais encore plus des communautés universitaires, intellectuelles et de politiques publiques du Canada. La solution de rechange est de condamner les Canadiens à vivre dans un pays moins sécuritaire et moins prospère. Aucun Canadien ne peut souhaiter cela à ses concitoyens ou ses concitoyennes. Un avenir fondé sur quoi que ce soit d'autre que la confiance mutuelle est trop sombre pour être envisagé.

RECOMMANDATIONS

De bonnes relations entre les États-Unis et le Canada sont d'une importance primordiale en ce qui concerne nos intérêts à propos de pratiquement toutes les questions intérieures et internationales. La capacité du gouvernement fédéral de promouvoir la sécurité et la prospérité de tous les Canadiens exige absolument qu'il travaille de pair avec les États-Unis, alors que la place du Canada dans le monde dépend de plus en plus de sa capacité à accroître et à exercer son influence à Washington.

- 14.1 Accorder des ressources prioritaires à l'échelle fédérale à la gestion de notre relation avec les États-Unis.
- 14.2 Négocier avec les États-Unis pour mettre à jour la structure de notre relation et développer une approche conjointe dans l'administration de notre espace commun en matière d'économie et de sécurité, travaillant ensemble afin de mettre en place une frontière commune plus ouverte et plus sécuritaire pour le déplacement des personnes et des marchandises.

1 Bien que de portée trinationale, le groupe de travail reconnaît spécifiquement le besoin d'aborder plusieurs des questions sur une base à deux vitesses, reconnaissant les différences de priorités et de capacités du Canada, des États-Unis et du Mexique.

- 14.3 Reconsidérer la décision de ne pas participer au programme de bouclier anti-missile et de ne pas élargir le mandat du NORAD, afin que la relation Canada-États-Unis soit la plus mutuellement avantageuse possible,
- 14.4 Négocier avec les États-Unis une union douanière incluant un tarif extérieur commun, une approche conjointe du traitement réservé aux biens provenant de pays tiers, un marché de l'énergie complètement intégré, une approche commune des compensations commerciales et un régime uniforme de passation des marchés publics, afin de faciliter une plus grande intégration des deux économies.
- 14.5 Travailler avec les États-Unis pour promouvoir l'uniformité réglementaire, pour obtenir le maximum d'avantages de l'intégration économique.
- 14.6 Conclure avec les États-Unis un accord complet englobant tout ce que nous venons de mentionner et institutionnaliser des mesures visant à obtenir le plus d'avantages possible pour nos deux pays d'une plus grande intégration en matière d'économie et de sécurité.

RÉFORMER L'AIDE INTERNATIONALE CANADIENNE

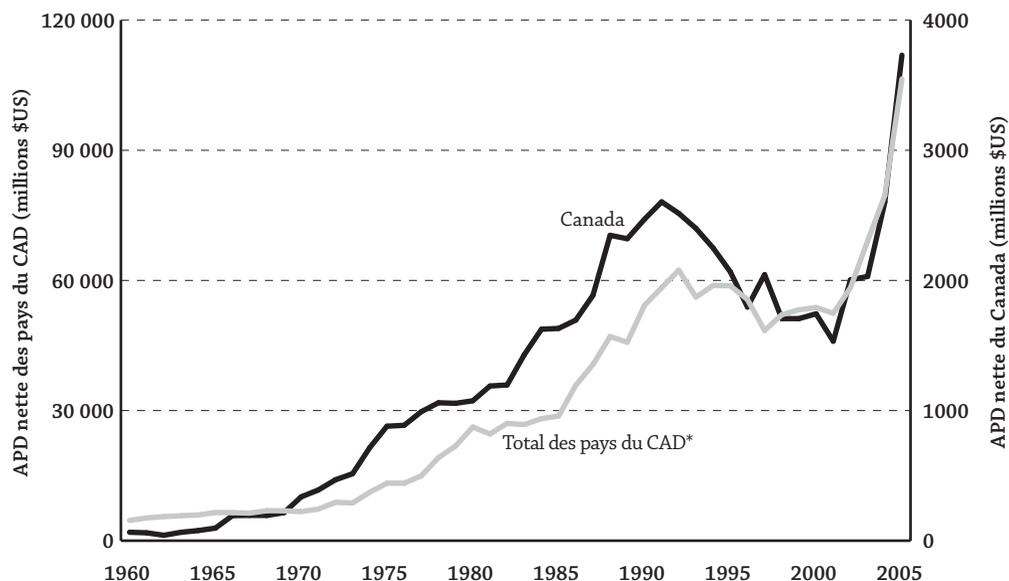
UNE AIDE QUI FONCTIONNE

Chaque année, des milliards de dollars d'aide internationale sont injectés dans les pays en voie de développement dans le but d'éliminer la pauvreté et de reconstruire les pays ruinés par des conflits. Les Canadiens appuient en très grande majorité le principe sous-tendant cette aide : faire ce que nous pouvons afin d'aider ceux qui sont moins fortunés que nous. Nous souhaitons contribuer. Cependant, le même point faible qui a infiltré d'autres domaines de la politique étrangère du Canada dans les quinze dernières années – confondre la rhétorique et l'action pour des résultats – a aussi atteint l'approche du gouvernement face à l'aide internationale.

Les Canadiens travaillent fort pour leur argent. Ils n'ont pas de problème à payer des impôts pour de bonnes raisons – et la plupart seraient d'accord pour dire que réduire la pauvreté est une de ces raisons. Toutefois, ils n'apprécient pas plus que leur argent soit gaspillé dans des « activités » d'aide internationale bien intentionnées que dans quoi que ce soit d'autre. Il est temps d'évaluer les pratiques d'aide internationale du Canada selon les mêmes critères que nous avons appliqués tout au long de ce document et que nous pensons que les Canadiens souhaitent voir appliqués à toutes les activités entreprises en leur nom : quelles mesures sont *efficaces*? Où doivent-elles être *ciblées*? Lesquelles sont *adéquates*? En fin de compte, notre assistance confèrera-t-elle véritablement l'*autonomie* à ceux que nous essayons d'aider?

Comme le démontre la Figure 15.1, l'aide publique au développement (APD) des pays membres de l'OCDE s'est élevée à plus de 106 milliards \$ en 2005, un seuil record et une augmentation de 31 % par rapport à l'année précédente. L'aide étrangère canadienne a suivi ces tendances mondiales. En 2004-2005, le gouvernement du Canada a accordé 3,7 milliards \$ en aide internationale, une augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente. Depuis 1960, le Canada a dépensé plus de 60 milliards \$ en aide internationale.

Figure 15.1: Tendances d'aide publique au développement (ADP) du Canada et d'autres pays de l'OCDE (1960 à 2005)



Source: Statistiques du CAD de l'OCDE, <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

*Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE représente les pays qui accordent de l'aide au développement.

Il y a eu plusieurs tendances dans l'aide au développement depuis sa naissance dans les années 1960, mais de nos jours la communauté internationale du développement se concentre presque exclusivement sur l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (Tableau 15.1). Les OMD ont été conçus pour relever les défis de développement les plus pressants du monde et ont été adoptés par 189 pays, dont le Canada. Ils consistent en huit objectifs précis accompagnés de cibles quantifiées à atteindre d'ici 2015.

Les fonds nécessaires pour atteindre ces objectifs sont considérables. Le Projet du Millénaire de l'ONU estime que de 70 à 80 milliards \$ seront requis chaque année au départ, en plus des dépenses actuelles d'aide au développement, montant qui augmentera jusqu'à 135 milliards \$ par année d'ici 2015 (Sachs, 2005). Pour atteindre cet objectif intermédiaire, il faudra que les pays donateurs tels que le Canada *doublent* environ le montant qu'ils donnent en proportion de leur PIB. Ce « gros effort » afin d'augmenter l'aide au développement pourrait valoir la peine – s'il réduisait vraiment la pauvreté dans les pays en voie de développement¹. Est-ce que cela fonctionnera? Les études

- 1 Le livre *The White Man's Burden* par Easterly (2006) donne un excellent aperçu de l'histoire et des défauts des initiatives de type « gros effort » en matière d'aide internationale. L'ouvrage *The End of Poverty* de Sachs (2005) présente le point de vue opposé, c'est-à-dire que les « gros efforts » d'aide internationale ont échoué simplement parce qu'ils n'ont pas été assez gros.

Tableau 15.1 : Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim	5. Améliorer la santé maternelle
2. Assurer l'éducation primaire pour tous	6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes	7. Assurer un environnement durable
4. Réduire la pauvreté infantile	8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Source : Organisation des Nations Unies, 2005.

empiriques qui commencent à apparaître sur le sujet sont essentiellement peu concluantes (Burnside et Dollar, 2000; Collier et Dollar, 2002; Easterly, 2003; Sachs, 2005; Rajan et Subramanian, 2005; Hansen et Tarp, 2000). Tant les partisans que les détracteurs de l'aide internationale ont pris l'habitude de cueillir les statistiques et les études qui appuient leur opinion déjà formée, tout en ne tenant pas compte des preuves contradictoires. L'affirmation la plus correcte est peut-être de dire que 100 milliards \$ sont dépensés annuellement pour des initiatives d'aide internationale dont *on est incapable de prouver* l'efficacité dans la réduction de la pauvreté.

Imaginez si des docteurs dépensaient 100 milliards \$ chaque année pour un traitement dont rien ne prouve qu'il améliore la condition des patients. On considérerait cela comme absolument inacceptable et ce serait dénoncé avec véhémence par la communauté médicale comme un gaspillage déplorable de ressources précieuses. Pourtant, on ne sait trop pourquoi, la communauté du développement a réagi à la même situation en ce qui concerne la pauvreté et la dégradation sociale avec une apathie tolérante. Ce chapitre analyse l'état actuel de l'aide internationale canadienne et suggère des solutions de rechange plus appropriées. Nous examinons les formes traditionnelles d'aide internationale et expliquons pourquoi elles ont été en grande partie infructueuses. Nous suggérons des solutions de rechange plus prometteuses, à savoir : (1) adopter l'approche des « outils de création de richesse » face aux dépenses d'aide internationale; (2) établir des partenariats public-privé (PPP) là où ils peuvent être efficaces, par exemple pour la construction d'infrastructures ou le développement de vaccins; (3) faire participer davantage le secteur des ONG internationales et (4) transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) afin qu'elle devienne une organisation compétitive et semblable à celles du secteur privé. Nous analysons la différence importante entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, et suggère des façons de réformer l'aide d'urgence et celle subséquente à des conflits pour qu'elles soient plus efficaces et plus

conformes aux autres objectifs de politique étrangère du Canada. Finalement, nous concluons avec une discussion des implications fiscales et politiques d'une approche nouvelle et améliorée de l'aide internationale canadienne.

UNE TRADITION D'« AIDE » QUI N'AIDE PAS

L'aide internationale se classe généralement en trois catégories principales : l'aide publique au développement (APD), l'aide publique (AP) et l'aide privée au développement². Parmi la première catégorie, il existe deux types d'APD : l'aide multilatérale (acheminée par l'intermédiaire d'organisations telles que la Banque mondiale, le FMI et les agences de l'ONU) et l'aide bilatérale (que les pays donateurs envoient directement aux bénéficiaires). C'est le deuxième type – l'aide bilatérale – qui nous intéresse le plus. Elle se divise également en deux types : l'aide au développement continue et l'aide humanitaire. La première, de façon générale, vise à aider les bénéficiaires à sortir de la pauvreté chronique; la seconde vise à soulager la souffrance grave causée par une crise ou une catastrophe temporaire (Figure 15.2). Dans cette section, nous nous concentrons uniquement sur le premier type : l'aide au développement. L'aide humanitaire sera traitée plus loin.

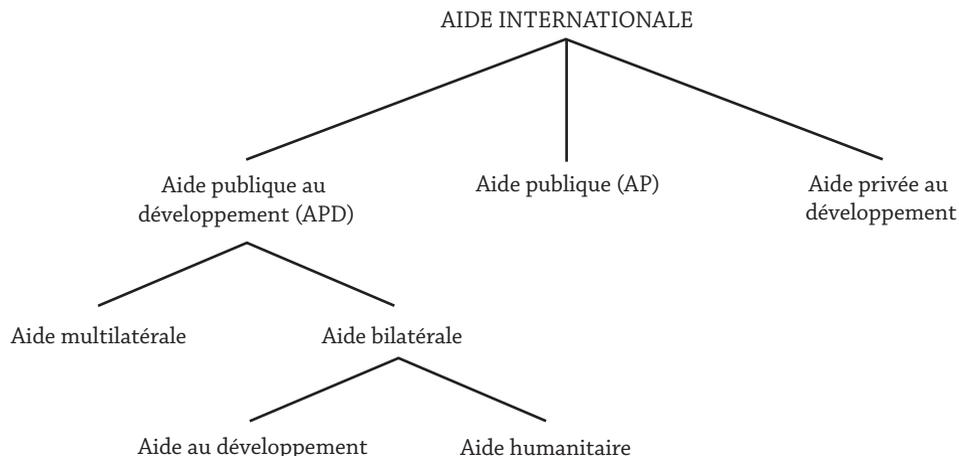
L'aide au « développement » vise à aider les individus, les communautés et les pays à sortir de leur condition de pauvreté chronique et à « se développer » vers une condition de prospérité autosuffisante. Elle reçoit plusieurs critiques, mais ici nous nous concentrons sur huit des plus fréquentes (Tableau 15.2).

La *corruption* est un sujet controversé en matière d'aide au développement. Sa forme la plus simple est ce que des détracteurs appellent des « fuites » : la grande part de l'argent d'aide au développement qui ne rejoint pas les pauvres et qui sert plutôt à consolider le pouvoir de la classe dirigeante. Une critique bien pire est que l'argent de l'aide au développement cause en fait la corruption dans les pays en voie de développement en augmentant les ressources disponibles pour lesquelles les élites et les factions se disputeront (Svensson, 2005).

Ce qu'on appelle « *l'absorption de l'aide au développement* » est un autre problème. Un manque de capacité « d'absorption » signifie que l'argent donné augmente la demande envers une ressource dont l'offre est déjà restreinte. Par exemple, imaginez un pays en Afrique avec une haute prévalence d'infection au VIH/sida et qui souffre également d'une pénurie de médecins et d'infirmières. Si ce pays reçoit des centaines de millions de dollars en aide internationale

2 L'aide publique comprend les subventions aux pays qui ne sont plus considérés comme en voie de développement, comme Israël et Singapour. L'aide privée au développement comprend les fonds provenant d'organisations non gouvernementales, de groupes religieux, de fondations et de compagnies privées (Radelet, 2006).

Figure 15.2: Catégories d'aide internationale



pour le traitement et les soins de patients atteints du VIH, il risque d'être difficile – étant donné la pénurie de professionnels de la santé qualifiés – pour le pays d'absorber cette aide et de l'utiliser comme prévu. Il arrive souvent que l'argent de l'aide ne soit plutôt pas dépensé (le pays le place simplement à la banque, augmentant ses réserves de devises étrangères) ou qu'il pousse à la hausse le prix de certains biens ou services par rapport à d'autres, du moins à court terme. Cette hausse peut à son tour augmenter le taux de change réel de la monnaie du pays, conduisant à des conséquences néfastes qui se répercutent dans l'ensemble de l'économie. De plus, de nombreuses études indiquent que le rendement marginal de l'aide internationale est décroissant et qu'il existe un « point de saturation » après quoi l'argent supplémentaire cause plus de mal que de bien. Différentes études semblent indiquer que ce point se trouve quelque part entre 15 % et 45 % du PIB (Lensink et White, 2001). Ou pour le présenter d'une autre manière, au-delà du « point de saturation », plus un pays reçoit d'aide internationale, moins il peut l'absorber.

Tableau 15.2 : Problèmes de l'aide au développement traditionnelle

Pays bénéficiaires	Pays donateurs
Corruption	Problème principal-agent
Capacité d'absorption	Conditionnalité
Dépendance envers l'aide	Manque de coordination des donateurs
Distorsion fiscale	Viabilité et volatilité de l'aide

La *dépendance envers l'aide internationale* est la version à l'échelle d'un pays du « piège de l'aide sociale » familier aux citoyens des pays assez prospères pour se permettre des programmes d'assistance sociale (par ailleurs mal conçus). Des pays entiers peuvent devenir dépendants d'une injection perpétuelle de fonds d'aide internationale. Cela détériore la souveraineté du pays bénéficiaire et peut entraver le développement d'institutions nationales qui fonctionnent bien – ce qu'on a appelé le « paradoxe de l'aide internationale et des institutions » (Moss *et al.*, 2006). Un autre symptôme de la dépendance envers l'aide internationale est la distorsion fiscale – les attentes à propos de la réception de gros montants d'aide internationale découragent les gouvernements nationaux de mettre sur pied un système fiscal durable. Lorsque certains pays reçoivent une aide qui s'élève à plus de la moitié de la totalité de leur activité économique (PNB), et que quelques gouvernements reçoivent en fait plus d'argent qu'ils n'en dépensent (Tableau 15.3), nous pouvons être presque sûrs que la dépendance envers l'aide internationale et la distorsion fiscale sont des maux largement répandus.

Nous devons souligner que le blâme pour l'inefficacité de l'aide internationale ne doit en aucun cas retomber uniquement sur les pays qui la reçoivent. Du point de vue d'un pays donateur, un défi crucial est le problème *principal-agent*. Ce principe désigne le fait que les gens qui fournissent de l'argent en aide internationale (les contribuables des pays développés) n'ont aucune relation avec ses destinataires (les personnes pauvres dans les pays en voie de développement) et n'en reçoivent aucun écho. Ce manque incroyable de responsabilité signifie que les agences d'aide internationale ont très peu d'incitation à améliorer leur efficacité.

La *conditionnalité* est un des aspects les plus controversés de l'aide internationale au développement. On l'appelle aussi « aide liée », en vertu de laquelle un pays comme le Canada offre de l'argent à un pays en voie de développement sous condition explicite qu'il soit dépensé pour acheter des biens et services canadiens. Dans ce cas, à qui cette aide est-elle réellement destinée? Aux pauvres des pays en voie de développement? Ou aux fournisseurs canadiens de ces biens et services? Dans leur étude « Who Gives Foreign Aid and Why? », Alesina et Dollar (2000) répondent essentiellement que c'est la deuxième question qui doit recevoir une réponse affirmative. Ils ont découvert que parmi les pays de l'OCDE, des considérations internes politiques, économiques et stratégiques orientent la distribution de l'aide internationale davantage que les considérations humanitaires ou la probabilité de réduire la pauvreté.

Malgré des efforts pour « délier » l'aide, environ vingt cents de chaque dollar que le Canada donne le sont encore à condition qu'ils soient utilisés pour acheter des biens ou des services canadiens. Cela nuit à la réputation humanitaire du Canada. Quand le Comité d'aide au développement (CAD) de

Tableau 15.3 : Dépendance envers l'aide au développement et distorsion fiscale

Rang	Pays	Aide en % du PIB	Pays	Aide en % des dépenses publiques
1	Burundi	53 %	Afghanistan	289 %
2	Îles Salomon	47 %	Nicaragua	137 %
3	Timor oriental	45 %	Cambodge	107 %
4	Libéria	42 %	Ghana	73 %
5	Afghanistan	37 %	Ouganda	71 %
6	Sierra Leone	34 %	El Salvador	69 %
7	Madagascar	28 %	Bhoutan	65 %
8	Guinée-Bissau	28 %	Mongolie	63 %
9	Éritrée	28 %	Madagascar	45 %
10	Congo (Rép. dém.)	28 %	Bolivie	32 %
11	Nicaragua	27 %	Bangladesh	29 %
12	Rwanda	25 %	Lesotho	20 %
13	Malawi	25 %	Jordanie	16 %
14	Kiribati	23 %	Maldives	13 %
15	Mozambique	21 %	Namibie	11 %
16	Zambie	20 %	Côte d'Ivoire	11 %
17	Éthiopie	19 %	Pakistan	10 %
18	Guyana	18 %	Congo (Rép. dém.)	10 %
19	Niger	18 %		
20	Ouganda	17 %		
21	Mongolie	16 %		
22	Gambie	16 %		
23	Tanzanie	15 %		
24	Ghana	15 %		
25	Cap-Vert	15 %		

Source : Banque mondiale, 2005. Les données sur les dépenses publiques ne sont pas disponibles pour tous les pays.

l'OCDE a effectué une évaluation par les pairs des pratiques d'aide internationale du Canada en 2002, il a spécifiquement identifié la forte proportion d'aide liée comme défaut majeur. En principe, il n'y a rien de mal à défendre les intérêts canadiens à l'étranger. Le problème survient lorsque cela est effectué sous la fausse prétention de fournir une aide au développement visant à réduire la pauvreté.

La *coordination insuffisante des donateurs* et la *volatilité de l'aide internationale* nuisent en outre à l'efficacité de cette aide. La première ouvre la porte au dédoublement des efforts entre les pays donateurs. La seconde peut causer ou exacerber l'instabilité économique des pays bénéficiaires, particulièrement ceux où l'aide internationale constitue une portion importante du PNB ou des dépenses publiques.

QUELLES SONT LES SOLUTIONS DE RECHANGE?

Étant donné l'existence répandue de ces problèmes, certains grands détracteurs de l'aide au développement pourraient être tentés de promouvoir son abolition pure et simple. Cependant, cela serait tant irréaliste que peu judicieux. Pour commencer, malgré de nombreuses études portant sur les problèmes de l'aide internationale, il existe aussi des preuves que certains types *ciblés* d'aide peuvent en effet être efficaces afin de réduire la pauvreté. Clemens, Radelet et Bhavnani (2004) ont catégorisé l'aide internationale en différents types et ont découvert que l'aide au développement des infrastructures, en particulier, présente une solide corrélation positive avec la croissance économique.

Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné précédemment, la plupart des pays développés prennent part tant à une aide internationale bilatérale que multilatérale, dans le second cas en mettant en commun leurs fonds par l'intermédiaire d'institutions internationales majeures comme la Banque mondiale ou les Nations Unies. Si le Canada éliminait ce deuxième type d'aide, nous risquerions de perdre notre place à la table de négociation de ces institutions et avec elle une voix importante dans les discussions sur la scène mondiale. Cela ne favoriserait pas les intérêts du Canada et pourrait même leur nuire sérieusement compte tenu de la mondialisation rapide, particulièrement si on considère la puissance économique croissante de plusieurs pays en voie de développement.

Troisièmement, l'aide internationale est une flèche importante dans le carquois de politique étrangère du Canada. La politique baptisée « 3-D » exposée dans l'*Énoncé de politique internationale du Canada 2005* exige une solide composante d'aide au Développement pour compléter nos efforts en matière de

Défense et de Diplomatie (Canada, Affaires étrangères et commerce international, 2005). Le Budget fédéral 2006 a présenté l'ébauche d'un plan prévoyant de dépenser 1,1 milliard \$ en deux ans dans les forces armées et soulignant l'engagement du gouvernement à renforcer le rôle du Canada dans le monde. Une aide au développement *efficace* a un rôle à jouer.

Finalement, d'un point de vue démocratique, une forte majorité de Canadiens appuient les programmes d'aide internationale. Un sondage de la Fondation Asie Pacifique du Canada (2002) a révélé que 71 % des Canadiens pensent que l'aide internationale est « très importante » ou « généralement importante ». Parmi les programmes d'aide potentiels, la réduction de la pauvreté a reçu le plus d'appuis : 64 % des Canadiens ont affirmé que de telles initiatives sont « très importantes ». Il est intéressant de noter que cet appui a été plus élevé que celui aux programmes visant à favoriser le développement des intérêts commerciaux canadiens à l'étranger ou à promouvoir les valeurs canadiennes. Cela semble indiquer qu'il y a un vaste appui populaire envers l'idée de l'aide internationale, quoique pas nécessairement envers la manière dont les gouvernements l'ont abordée.

UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT CANADIENNE QUI AIDE VRAIMENT

Si abolir complètement l'aide au développement n'est pas la solution, alors quelle est-elle? Nous affirmons que la solution est de réorienter les efforts d'aide au développement du Canada vers :

- ✦ Le développement de la liberté économique;
- ✦ L'adoption de ce que nous appellerons l'approche des « outils de création de richesse » envers l'aide au développement;
- ✦ La distribution de l'aide moins par l'entremise exclusive des gouvernements et davantage par l'entremise de partenariats public-privé (PPP);
- ✦ Le renforcement du secteur des ONG internationales au Canada et le fait de compter davantage sur elles;
- ✦ La transformation de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en institution semblable à celles du secteur privé en portant une attention particulière à son obligation de rendre compte, à son efficacité et au recours à la concurrence lorsqu'elle sélectionne des projets et des partenaires.

PROMOUVOIR LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

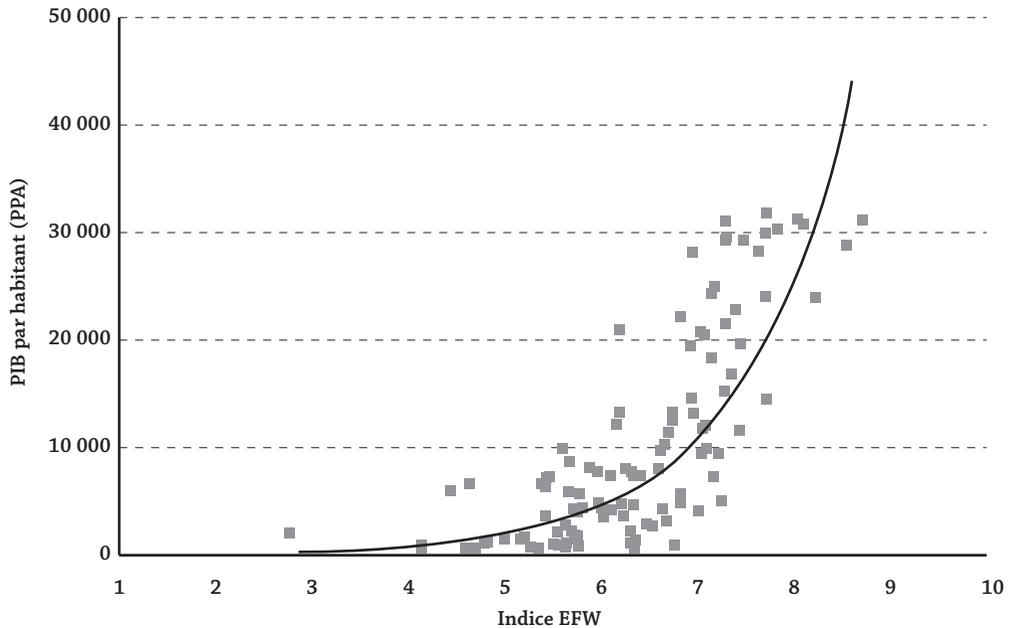
Comme nous l'avons déjà mentionné, les preuves démontrant que l'aide au développement a un quelconque effet positif sur la réduction de la pauvreté ou sur la création de richesse sont au mieux peu concluantes. Cependant, il existe de solides preuves empiriques démontrant que quelque chose d'autre a un tel effet : la *liberté économique* a des conséquences importantes, positives et sans équivoque sur la prospérité des gens. L'étude annuelle *Economic Freedom of the World*, publiée par l'Institut Fraser en collaboration avec des membres du Economic Freedom Network, classe les pays selon leur niveau de liberté économique (Gwartney et Lawson, 2006). La Figure 15.3 illustre de façon spectaculaire la relation constante et positive entre le niveau de liberté économique et la prospérité d'un pays (mesurée par le PIB par habitant). Cela indique fortement qu'une aide au développement qui met l'accent sur la mise en place d'un environnement de liberté économique plutôt que sur un environnement de dépendance économique est une façon bien plus adéquate d'offrir l'aide du Canada aux pauvres de ce monde. Cette idée établit le fondement analytique de l'approche de la « prospérité durable » envers l'aide au développement, dont nous traiterons maintenant.

ADOPTER L'APPROCHE DES « OUTILS DE CRÉATION DE RICHESSE » ENVERS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'aide au développement traditionnelle a en grande partie considéré la redistribution de la richesse des « fortunés » aux « miséreux » comme la meilleure façon de réduire la pauvreté. Les résultats ont été invariablement décevants. L'approche des « outils de création de richesse » vise à distribuer les moyens de *créer la richesse*, plutôt que de redistribuer la richesse elle-même. L'accent mis sur la redistribution conduit à une mentalité de jeu à somme nulle où la « tarte » de la richesse est fixe, les fortunés et les miséreux l'étant de façon permanente, et où la réduction de la pauvreté consiste simplement à savoir comment couper la tarte de façon différente. La solution de rechange des outils de création de richesse encourage les pays en voie de développement à adopter les incitations qui sont essentielles dans une économie productive et fonctionnant bien tout en diminuant les taux de pauvreté inacceptables qu'on trouve dans le monde d'aujourd'hui. Elle confère aux pays bénéficiaires *l'autonomie* d'éliminer la pauvreté, plutôt que de simplement soulager ses symptômes.

Trop d'universitaires, de politiciens et (particulièrement) de professionnels de l'aide au développement ont tendance à rejeter d'emblée l'économie de marché comme étant fondamentalement défectueuse alors qu'en réalité ils réagissent probablement à une économie de marché qui n'est tout simplement pas assez englobante. Nous croyons que ce n'est pas le capitalisme qui a laissé

Figure 15.3: L'Indice de liberté économique et le PIB par habitant



Source: Données de Gwartney et Lawson, 2006.

tomber les régions plus pauvres du monde, mais les sociétés qui n'ont pas réussi à fournir à leurs citoyens ses puissants outils de création de richesse. Cela implique que plutôt que de redistribuer la richesse des pays où ces outils sont mis en œuvre, l'aide internationale devrait être conçue afin de donner aux pays en voie de développement l'accès aux mêmes outils qui leur permettraient de réduire leur propre pauvreté. Pour accomplir cet objectif, nous mettons l'accent sur cinq outils de création de richesse fondamentaux : (1) les droits de propriété, (2) l'accès au capital, (3) le développement du capital humain, (4) l'accès à la technologie et à l'information et (5) l'accès aux marchés commerciaux.

Les droits de propriété

Un manque de droits de propriété est au cœur de plusieurs problèmes de développement. Dans son livre *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs* (2005), le renommé économiste péruvien Hernando de Soto soutient que bien que les gens dans les pays en voie de développement possèdent souvent un actif, ils n'ont pas le cadre juridique nécessaire pour offrir cet actif en garantie et ainsi le transformer en capital productif. De Soto estime qu'il y a au-delà de 1,2 billion \$ de « capital mort » rien qu'en Amérique du Sud. C'est plus de 10 fois le montant total d'aide internationale distribuée chaque année dans le monde entier – un chiffre renversant.

L'aide au développement devrait donc mettre l'accent sur la création d'un environnement au sein duquel les personnes pauvres peuvent activer leur

propre capital, plutôt que de simplement réclamer l'injection de davantage d'argent provenant de l'aide internationale dans les pays dont l'actif est inaccessible à cause d'un manque d'infrastructures sociales, juridiques et financières. Pour commencer, le Canada pourrait soutenir des initiatives comme le Projet des droits de propriété immobiliers urbains au Pérou (IPE, 2001) et aider à promouvoir des programmes semblables dans d'autres pays où ils n'existent pas.

L'accès au capital

Sans accès au capital, les autres outils de création de richesse ont peu de matière avec laquelle travailler. Là où le capital manque, le microcrédit est une solution évidente. L'économiste bangladais Muhammad Yunus a démontré son efficacité par l'entremise de sa Grameen Bank, ce qui lui a valu le Prix Nobel de la paix 2006. Le succès de sa banque spécialisée dans le microcrédit montre que le capitalisme peut en effet être une arme puissante dans la bataille contre la pauvreté.

Cependant, le rôle que l'aide au développement a à jouer pour favoriser le microcrédit est délicat. Les institutions de microcrédit ayant obtenu du succès, comme la African Bank en Afrique du Sud, la Banque Rakyat en Indonésie, et la Grameen Bank créée par Yunus lui-même sont des entreprises *à but lucratif*, bien qu'ayant un objectif social sous-jacent. Les ONG et les organisations d'aide internationale *sans but lucratif*, ne possédant pas l'expertise, les outils de gestion du risque et les connaissances locales requises pour mettre en place le microcrédit correctement, risquent d'arriver sur le marché avec des produits au prix mal fixé qui diminuent le rendement et qui amoindrissent l'efficacité même qu'ils essaient de favoriser.

Pendant le Sommet mondial du microcrédit à Halifax en novembre 2006, le gouvernement canadien a annoncé qu'il dépenserait 40 millions \$ pour des programmes de microcrédit administrés par Oxfam Québec, Développement international Desjardins et l'Association coopérative canadienne (CCA). Bien que l'intention soit louable, ces intermédiaires sont inadéquats : les deux premières organisations en particulier ne comprennent pas la recherche du profit qui est au cœur du succès du microcrédit. Comme meilleure approche, nous recommandons que les agences d'aide au développement financent des institutions à but lucratif existantes et concentrent leurs efforts sur la création d'environnements qui favorisent leur mise en place et leur succès.

Quelques organisations canadiennes sont déjà en train d'expérimenter certains des aspects de cette approche. L'une d'elles est Calmeadow, un organisme de charité qui offre des services financiers abordables, dynamiques et viables dans les régions sous-développées du monde. Calmeadow possède deux fonds régionaux de microfinance, ProFund Internacional (Amérique latine) et AfriCap Microfinance Fund (Afrique), qui ont tous deux obtenu beaucoup de succès. Un autre exemple qui vaut la peine d'être mentionné est les Entreprises

partenaires de CARE (CEP), une filiale de CARE Canada qui exploite une entreprise de capital de risque à rendement social implantant des entreprises modèles qui génèrent une valeur tant économique que sociale dans des communautés à faible revenu³. Tout comme une entreprise de capital de risque du secteur privé, CEP possède un comité d'investissement et publie des rapports trimestriels.

L'organisation Opportunity International (OI) est aussi un bon exemple de succès dans le domaine de la microfinance. OI a été fondée au début des années 1970 aux États-Unis. Le Canadien Ross Clemenger a donné le premier prêt officiel d'OI à un client colombien en 1976. Depuis lors, l'organisation a crû considérablement avec cinq partenaires de soutien, dont OI Canada fait partie, faisant affaire avec 40 partenaires sur le terrain dans 25 pays. OI Canada a été fondé en 1997 par David Stiller qui était contrarié par « l'incapacité du travail de secours de rendre les personnes pauvres moins pauvres ». En 2005, 700 000 familles avaient reçu un prêt de OI et plus de 850 000 emplois ont été créés ou consolidés par le financement de OI⁴.

En plus de permettre d'accéder au microcrédit, l'aide au développement peut également fournir du capital à des entrepreneurs plus importants. Le Canada, et c'est tout à son mérite, est déjà sur la bonne voie dans ce domaine, ayant récemment inauguré le Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique (FICA), un fonds de 250 millions \$ visant à investir dans des placements privés en actions d'entreprises de partout en Afrique. Le fonds, administré conjointement avec les entreprises financières respectées Cordiant et Actis, comprend un investissement de soutien de 100 millions \$ du gouvernement du Canada et le reste est recueilli par l'entremise de tierces parties. Son objectif est de favoriser la croissance économique en offrant du capital de risque à des entreprises privées qui obtiennent du succès commercialement⁵.

Développer le capital humain

Le capital humain est aussi essentiel que le capital financier pour créer de la richesse. Nous définissons le capital humain comme la combinaison des connaissances acquises, de l'état de santé et de l'expérience de travail. Le Tableau 15.4 compare les niveaux de capital humain dans les six pays les mieux classés et les six pays les moins bien classés dans l'Indice de développement humain en utilisant l'espérance de vie comme indice autant de la santé que de l'expérience de travail, et la scolarisation comme mesure des connaissances

3 Voir le site web de CARE Canada à <www.care.ca/CEP/> pour plus d'information.

4 La source des figures est Opportunity International, Canada (2005); veuillez noter que ces figures ne valent pas seulement pour OI Canada, mais pour tous les membres de OI.

5 Pour plus d'information, voir <www.cifafund.ca/en/index.html>.

Tableau 15.4 : Indicateurs de capital humain

Rang IDH	Pays	Espérance de vie	Taux de scolarisation
1	Norvège	80	100
2	Islande	81	96
3	Australie	81	n/a
4	Irlande	78	99
5	Suède	80	97
6	Canada	80	93
	<i>Moyenne des 6 plus élevés</i>	80	97
1	République centrafricaine	39	30
2	Guinée-Bissau	45	37
3	Burkina Faso	48	26
4	Mali	48	35
5	Sierra Leone	41	65
6	Niger	45	22
	<i>Moyenne des 6 moins élevés</i>	44	36

Source : Programme des Nations Unies pour le développement humain, 2006. Le taux de scolarisation comprend tous les niveaux.

acquises. On estime que le capital humain constitue environ 80 % de la richesse des pays développés (Becker, 1998). Dans ce cas, il n'est pas difficile d'imaginer le défi auquel font face les six pays les moins bien classés, où le taux de scolarisation est le tiers de ce qu'il est dans les six pays les mieux classés et où l'espérance de vie est environ la moitié.

Que peut faire l'aide au développement afin d'encourager l'accumulation du capital humain? Présentement, la majeure partie de l'aide au développement en éducation se concentre à augmenter le taux de *scolarisation*. L'objectif du Millénaire pour le développement en éducation est de s'assurer que tous les enfants puissent compléter une éducation primaire d'ici 2015. La campagne Éducation pour tous (EPT) de l'UNESCO a des objectifs quantitatifs similaires, tout comme le Plan d'action en matière d'éducation de base de l'ACDI. Pour la mise en œuvre de ce dernier programme, l'ACDI a quadruplé ses investissements en éducation de base entre 2000 et 2005. Ce qui manque dans plusieurs de ces campagnes est une reconnaissance que dans plusieurs pays en voie de développement, la *qualité* de l'éducation est tellement basse que simplement augmenter le taux de scolarisation n'a en réalité pas beaucoup d'impact sur le niveau réel de capital humain (voir Pritchett, 2001, pour des exemples et des analyses). Puisque tellement d'autres donateurs se concentrent sur l'aspect quantitatif de la scolarisation, l'aide au développement du

Canada pourrait se distinguer en travaillant de façon dynamique pour améliorer la *qualité* de l'éducation à tous les niveaux.

Il existe deux manières efficaces en vertu desquelles l'aide au développement canadienne pourrait améliorer le rendement scolaire réel dans les pays en voie de développement. La première est de financer massivement la formation des enseignants pour les écoles primaires et secondaires. C'est un problème particulièrement urgent dans certains pays africains où le nombre d'enseignants qualifiés est en fait en diminution à cause de la forte mortalité liée au VIH/sida. Une autre manière est de mettre l'accent sur une éducation postsecondaire orientée spécifiquement vers l'entrepreneuriat et les compétences. Ce genre d'occasion est souvent ignoré par des agences de développement comme l'ACDI qui ont tendance à se préoccuper uniquement d'éducation de base. Making Cents International (<www.makingcents.com>), une entreprise sociale à but lucratif mise sur pied par la Canadienne Fiona Macaulay, offre de la formation et des programmes de technologie à des microentrepreneurs dans environ 40 pays en voie de développement. USAID et d'autres agences de développement ont fait bon usage de ces produits; les fonds de l'ACDI seraient bien dépensés si elle faisait de même. De telles initiatives renforcent aussi les prêts de type microcrédit, puisque donner du capital aux microentrepreneurs sans leur donner de compétences est un travail à moitié terminé.

Augmenter efficacement la qualité – de même que simplement la quantité – de l'éducation augmente aussi le capital humain d'une autre façon, grâce à ses effets bénéfiques sur la santé. Des études ont démontré que les mères éduquées élèvent des enfants plus en santé, que les jeunes éduqués dans les pays ayant une haute prévalence d'infection par le VIH/sida sont plus susceptibles d'utiliser un condom, et que les gens éduqués investissent généralement davantage dans leur propre santé plutôt que de compter sur des agences gouvernementales (souvent inadéquates) de santé (Mellington et Cameron, 1999; Gokhale *et al.*, 2004).

L'accès à la technologie et à l'information

La technologie et l'accès à l'information sont aussi des outils fondamentaux de création de richesse. La bonne nouvelle est que dans ce domaine, plusieurs pays en voie de développement sont en mesure de « sauter » par-dessus les anciennes technologies encore utilisées dans les pays développés et d'employer directement les nouvelles technologies, stimulant une énorme amélioration de leurs perspectives de productivité et de croissance. Les téléphones portables sont un bon exemple. Grameen Phone, en collaboration avec la Grameen Bank, a lancé le programme Village Phone qui vise à distribuer un téléphone portable dans chaque village du Bangladesh, implantant du même coup un centre d'appel public pour chacun d'eux. Mise sur pied il y a moins d'une décennie,

c'est une compagnie profitable avec 8,5 millions d'abonnés. D'autres exemples sont le projet d'« ordinateur portable à 100 \$ » mis sur pied par un laboratoire technologique du Massachusetts Institute of Technology (MIT), de même que Manobi, un fournisseur de services Internet et de téléphones portables à valeur ajoutée faisant affaire au sein du secteur agroalimentaire au Sénégal⁶.

Ces exemples montrent que permettre l'accès à la technologie et à l'information peut effectivement aider à réduire la pauvreté si ces projets sont abordables et évolutifs. L'aide au développement devrait donc encourager les initiatives du secteur privé visant à améliorer l'accès à la technologie et à l'information dans les pays en voie de développement.

L'accès aux marchés

Environ 70 % des gens pauvres dans les pays en voie de développement vivent dans des régions rurales. Ces personnes sont en très grande majorité des fermiers et des bergers. L'accès aux marchés commerciaux où elles peuvent vendre leurs produits agricoles est donc crucial afin d'améliorer leurs perspectives économiques. Aujourd'hui, les pays développés dépensent environ 280 milliards \$ par année pour soutenir leurs industries agricoles – près du triple de ce qu'ils dépensent en aide au développement. En conséquence, plus de trois milliards de personnes dans les pays en voie de développement vivent avec moins que le 2 \$ par jour que reçoit la vache européenne moyenne en subventions gouvernementales (Hassett et Shapiro, 2003).

Cette situation est clairement immorale, non rentable et non viable, pourtant les pays développés ont obstinément résisté au changement. En effet, tel que mentionné précédemment, la Politique agricole commune de l'Union européenne et les subventions agricoles du gouvernement américain se sont révélées être des obstacles majeurs à la conclusion d'un accord lors du désormais défunt cycle de négociations commerciales de Doha. Les subventions agricoles du Canada sont à peu près au même niveau que celles des États-Unis, quoique considérablement moins élevées que celles de l'Union européenne. Les changements que nous avons recommandés pour le programme agricole du Canada vont en pratique éliminer les subventions importantes – qui sont essentiellement supportées par les consommateurs canadiens – et vont aider à ouvrir le marché canadien aux pays pauvres.

Comme nous l'avons souligné dans le premier volume de la série *Un Canada fort et prospère*, l'ancien gouvernement canadien (influencé par son désir d'apaiser les groupes d'intérêts antiaméricains et antimondialisation) a retenu son appui au libre-échange mondial comme façon efficace d'aider les pays pauvres.

6 Pour d'autres exemples de réduction de la pauvreté fondée sur la technologie, voir CGAP : *IT Innovation Series* à <www.cgap.org>.

Le nouveau gouvernement du Canada a une occasion de prendre l'initiative et de travailler tant avec les pays du G8 que du G20 afin de ressusciter les négociations de Doha. Si cela s'avère impossible, le Canada devrait judicieusement chercher à conclure des accords commerciaux bilatéraux avec des blocs commerciaux majeurs dans les régions en voie de développement. Cependant, en faisant cela, nous devrions garder à l'esprit que de tels accords ne sont pas aussi souhaitables que le fait de conclure un accord mondial sous l'égide de l'OMC ou aussi essentiels que l'intérêt du Canada à commercer avec les États-Unis. De plus, comme nous l'avons mentionné, la plupart de ces accords régionaux font face à de graves désaccords et ne devraient pas interférer avec l'objectif d'une intégration réglementaire et commerciale plus étroite avec les États-Unis. Ainsi, bien que nous croyons que le Canada devrait étudier la possibilité de conclure des accords régionaux, nous croyons aussi que cela devrait être équilibré avec les intérêts plus importants d'un développement du libre-échange à l'échelle mondiale et de notre relation commerciale avec les États-Unis.

Résumé de l'approche des outils de création de richesse

Le Tableau 15.5 résume les outils de création de richesse. Aussi originaux qu'ils puissent sembler comparativement à l'aide au développement traditionnelle, nous croyons qu'ils sont manifestement plus efficaces pour réduire la pauvreté, pour aider les moins fortunés (plutôt que d'aider les fournisseurs canadiens de biens et services) et qu'ils sont tout à fait prêts à être déployés « sur le terrain ». En effet, plusieurs experts de l'aide au développement appuient

L'ORDINATEUR PORTABLE À 100 \$

Le développement de l'ordinateur portable à 100 \$ est une façon rentable de promouvoir le développement et de combler l'écart numérique avec les pays pauvres, mais il est aussi un exemple intéressant pour découvrir à quel point la collaboration entre des OSBL, des gouvernements, des entreprises et des universités peut être efficace pour réduire la pauvreté d'une manière compatible avec l'approche des outils de création de richesse.



L'idée d'un ordinateur portable à 100 \$ vient de Nicholas Negroponte, qui a mis sur pied le projet au Laboratoire média du Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 2004. Cinq compagnies bien connues, Google, AMD, Red Hat, News Corp. et Brightstar ont chacune fourni de l'expertise et 2 millions \$ pour financer une ONG, Un Ordinateur Portable Par Enfant, créée afin de superviser le projet.

Les gouvernements locaux au Brésil, en Argentine, en Uruguay, au Nigeria, en Libye, au Pakistan et en Thaïlande ont déjà accepté d'acheter ces ordinateurs portables. Même les gouvernements des pays développés dans des endroits comme les États-Unis ou l'Australie ont démontré un intérêt afin d'utiliser l'ordinateur portable à 100 \$ pour des programmes d'éducation à distance.

Tableau 15.5 : L'approche des « outils de création de richesse » envers l'aide au développement

Cause sous-jacente de la pauvreté	Outils de création de richesse	Exemple couronné de succès
Manque d'encadrement juridique afin de profiter de l'économie de marché	Droits de propriété	Projet des Droits de propriété immobiliers urbains (Pérou)
<p>Ressource <i>Le mystère du capital</i>, Hernando de Soto, 2005.</p>		
Accès insuffisant au capital	Microcrédit	Calmeadow African Bank Banque Rakyat Grameen Bank
<p>Ressources <i>Vers un monde sans pauvreté</i>, Yunus et Jolis, 1997. <i>The Micro-Finance Revolution: Sustainable Finance for the Poor</i>, Marguerite Robinson, 2001.</p>		
Capital humain non développé	Éducation Santé Expérience de travail Entrepreneuriat	Making Cents Les entrepreneurs du bas de la pyramide
<p>Ressource <i>4 milliards de nouveaux consommateurs : vaincre la pauvreté grâce au profit</i>, C.K. Prahalad, 2004.</p>		
Accès insuffisant à l'information et à la technologie	Distribution de technologie peu coûteuse et évolutive	Ordinateur portable à 100 \$ Grameen Phone
<p>Ressource <i>La terre est plate : une brève histoire du XXIe siècle</i>, Thomas Friedman, 2006.</p>		
Accès insuffisantes aux marchés et au commerce	Libre-échange	Loi américaine African Growth and Opportunity Act (2000)
<p>Ressources <i>Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field</i>, Ethan Kapstien, 2006. <i>Trade Policy and Global Poverty</i>, William Cline, 2004. <i>Éloge du libre-échange</i>, Jagdish Bhagwati, 2005.</p>		

philosophiquement cette approche. John Watson, président-directeur général de CARE Canada, a suggéré plusieurs des mêmes idées dans un discours récent (Watson, 2005). De plus, les outils de création de richesse sont polyvalents. Leur utilité n'est pas limitée aux autres pays où la pauvreté règne. Ils peuvent être tout aussi efficaces là où la pauvreté s'accroche à l'intérieur du Canada – dans les communautés autochtones, par exemple.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les partenariats public-privé (PPP) jouent un rôle de plus en plus important tant dans les pays développés que dans ceux en voie de développement. Ils visent à attirer des fonds privés et des compétences du secteur privé vers ce qui était auparavant considéré comme des fonctions du secteur public.

Au Canada, on compte parmi les PPP bien connus les Services de traversier de la Baie de Fundy, l'Autoroute 104 en Nouvelle-Écosse (passage Cobequid), l'Autoroute Frédéricton–Moncton au Nouveau-Brunswick et des projets de traitement des eaux à Dartmouth, Moncton et Edmonton. D'autres PPP canadiens ont entrepris des projets aussi variés que des résidences étudiantes et des centres médicaux. Un sondage du Conseil canadien pour les partenariats public-privé a révélé que les Canadiens sont de plus en plus à l'aise avec l'idée d'utiliser des PPP pour construire, gérer et/ou financer des biens traditionnellement publics comme les hôpitaux, les services hospitaliers, les routes, les usines de traitement des eaux et des déchets, les centres de loisirs, le transport en commun et les réseaux électriques (CCPPP, 2004).

Alors que le Canada et d'autres pays développés adoptent des PPP valant des milliards de dollars, de plus en plus sont inaugurés chaque année dans les pays en voie de développement aussi⁷. Bien qu'ils ne soient en aucun cas une panacée pour tous les problèmes de développement, dans certains secteurs les PPP peuvent atteindre des objectifs qui n'auraient pas pu l'être autrement à cause de la nature et de la répartition des risques qu'ils impliquent. Nous examinons ci-dessous deux de ces secteurs où les PPP sont opportuns et où l'aide au développement et l'expertise canadiennes devraient s'impliquer : les infrastructures et le développement de vaccins.

Les infrastructures

Les investissements dans les infrastructures présentent des risques exceptionnels : des coûts fixes élevés à payer d'avance et un contexte réglementaire habituellement strict. Dans les pays en voie de développement ces risques

7 Voir Wettenhall (2003) pour un bon survol des différents PPP au Royaume-Uni, en Australie, au Canada et dans d'autres pays de l'OCDE.

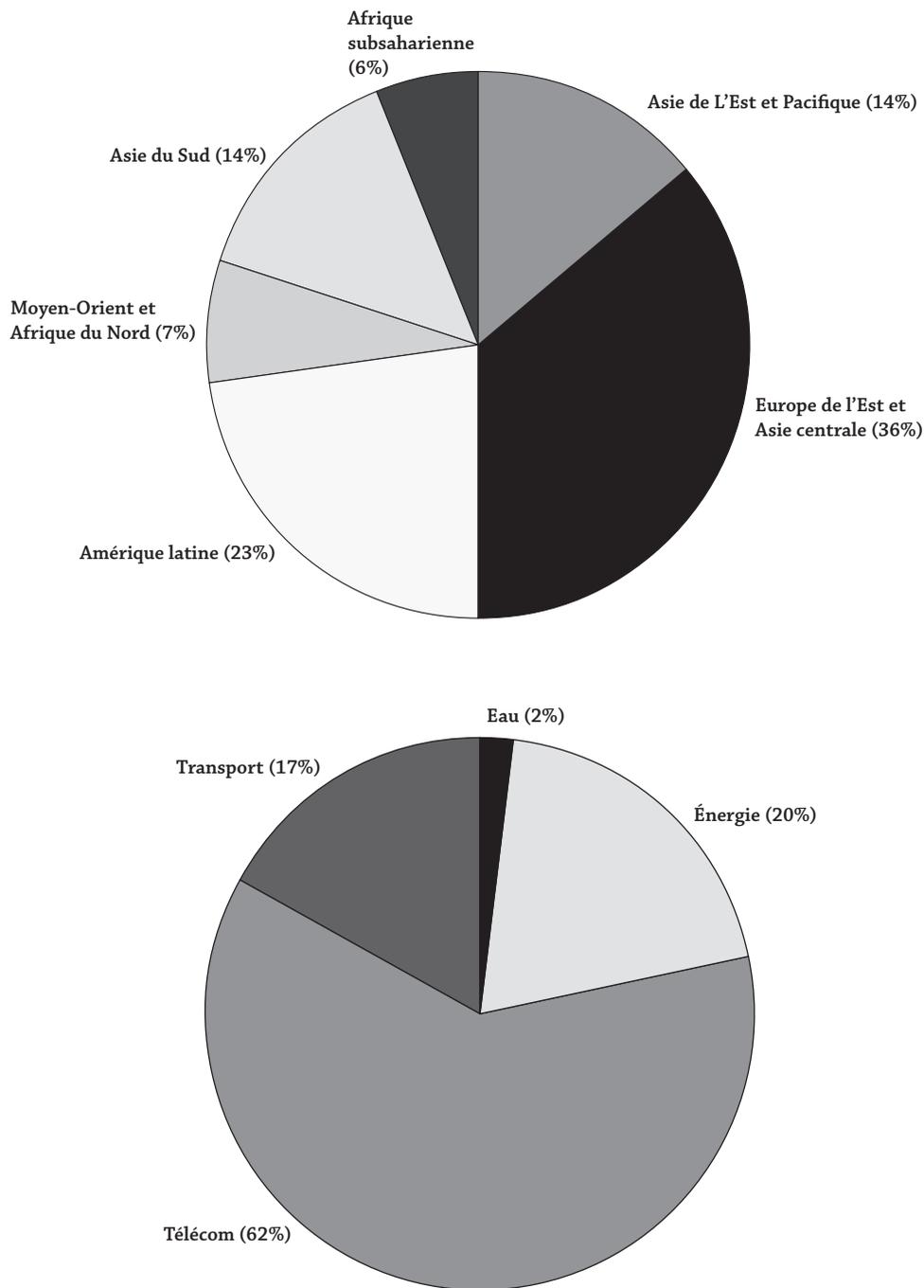
sont souvent aggravés par des incertitudes politiques, financières et d'exploitation. Les PPP répartissent ces risques parmi un certain nombre de parties. De plus, ils peuvent créer une situation gagnant-gagnant-gagnant-gagnant pour les compagnies privées (étrangères et locales), les gouvernements locaux, les donateurs d'aide au développement et les citoyens du pays bénéficiaire. Comme le montre le Tableau 15.6, la valeur monétaire des projets d'infrastructures dans les pays en voie de développement impliquant des PPP a presque doublé entre 1995 et 2005 – atteignant près de 96 milliards \$US. Cependant, comme le révèle la Figure 15.4, ceux-ci ont été concentrés géographiquement en Europe de l'Est, en Asie et en Amérique latine et concentrés dans le secteur des télécommunications.

Tableau 15.6 : Investissements (en milliards \$US) dans des projets d'infrastructures impliquant une participation privée (dans les pays en voie de développement)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Asie de l'Est et Pacifique	17,8	27,3	36,2	10,1	12,2	18,2	12,5	9,6	13,3	13,1	13,6
Europe et Asie centrale	9,5	10,7	14,6	12,2	11,3	25,3	14,1	17,2	11,8	15,1	34,4
Amérique latine	17,1	25,8	49,0	69,3	37,9	39,0	34,6	20,3	16,2	19,8	22,1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	0,1	0,1	5,1	3,4	2,9	4,1	4,3	1,6	2,0	7,6	6,7
Asie du Sud	3,8	5,7	6,2	2,3	4,6	3,5	4,7	6,0	3,9	11,2	13,6
Afrique subsaharienne	1,7	1,7	3,0	2,2	2,8	2,1	4,0	3,3	5,9	4,0	5,4
TOTAL	49,1	71,3	114,1	99,5	71,7	92,2	74,2	58,0	53,1	70,8	95,8

Source : Banque mondiale et PPIAF, Banque de données du projet PPI, <ppi.worldbank.org/> et <www.ppiaf.org/>.

Figure 15.4: Répartition géographique et sectorielle des partenariats public-privé dans les pays en voie de développement (2005)



Source: Banque mondiale et PPIAF, Banque de données du projet PPI, <<http://ppi.worldbank.org/>>; <<http://www.ppiaf.org/>>.

L'ACDI prétend être favorable au potentiel des PPP dans les infrastructures, mais il est difficile de trouver des preuves de son implication dans un quelconque projet réel de PPP. Le Canada, par exemple, est un des 14 donateurs à la Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), une agence offrant de l'assistance technique mise sur pied en 1999. Cela donne simplement des experts qui rédigent des rapports à propos de ce qui *devrait* être fait avec des PPP, plutôt que de le faire réellement. De même, l'ACDI finance des cours dans certains pays expliquant comment faire fonctionner les PPP, mais ne se lance elle-même dans aucun d'entre eux (IP3, 2007; PPIAF, 2007). Selon la banque de données d'aide internationale de l'OCDE, en 2004 le Canada a dépensé 20 millions \$ dans des PPP – moins de 0,8 % de notre budget total d'aide internationale pour cette année.

La réticence de l'ACDI ne s'explique certainement pas par une insuffisance de modèles de PPP ayant obtenu du succès dans les pays en voie de développement. Un de ces exemples est la construction de la route à péage N4 de l'Afrique du Sud au Mozambique. Ce projet a été lancé en 1996 lorsque tant le Mozambique sortant de la guerre civile que l'Afrique du Sud sortant de l'apartheid ont voulu développer leur commerce régional. Pour qu'il y ait davantage de commerce, il fallait de meilleures infrastructures de transport, et aucun des deux gouvernements ne pouvait se permettre financièrement de construire la route requise. Les risques financiers et d'exploitation d'un tel projet étaient en même temps trop élevés pour qu'une compagnie privée, une agence multilatérale ou un seul donateur d'aide au développement l'entreprenne en solo. Comme solution, les deux pays ont créé un PPP, financé par les capitaux propres et la dette de compagnies de construction, par le South Africa Infrastructure Fund et par des banques privées⁸. Désormais complétée, la route a amélioré la circulation des camions entre les deux pays, développé le commerce, stimulé une industrie touristique locale et attiré des investissements ultérieurs (tant publics que privés) au Mozambique⁹.

Les principaux ingrédients pour obtenir un PPP réussi comprennent : des appuis politiques, un environnement réglementaire favorable (exempt de corruption), de l'expertise technique et du financement. Plutôt que de tenir des conférences et d'écrire des rapports à propos des PPP, l'ACDI devrait se concentrer sur le financement de projets réels et encourager les compagnies canadiennes à leur accorder leur expertise et leurs capitaux.

8 Dans d'autres PPP, comme la réfection d'un port du Mozambique, les agences d'aide au développement ont joué un rôle-clé au chapitre du financement.

9 Voir Farlam (2006) pour une étude de six autres cas de PPP couronnés de succès en Afrique. L'International Project Finance Association (IPFA) présente d'autres exemples de PPP réussis en Asie, en Amérique latine et en Europe.

Les soins de santé et le développement de vaccins

Un autre domaine où les PPP présentent du potentiel est celui des soins de santé, particulièrement en ce qui concerne le développement de vaccins. Développer des vaccins implique plusieurs risques semblables à ceux auxquels une entreprise est confrontée lors de la construction d'infrastructures : les coûts initiaux élevés de la R&D et les risques du marché associés à la production de médicaments pour des maladies atteignant des personnes pauvres. Étant donné le haut niveau d'incertitude associé tant à l'investissement qu'au rendement de ces médicaments, des maladies comme le paludisme et la tuberculose continuent de tuer des millions de personnes chaque année dans les pays en voie de développement.

Une des solutions est que les gouvernements donateurs utilisent des PPP pour équilibrer la perspective de risques et de récompenses du développement de vaccins pour ces « maladies négligées ». Une contribution hautement efficace pourrait prendre la forme d'un engagement à acheter un vaccin jusqu'à concurrence d'une certaine valeur monétaire, dans l'éventualité et au moment où une compagnie pharmaceutique parviendrait à le développer¹⁰. L'ACDI n'a même pas besoin de mettre sur pied de tels projets à partir de rien; elle pourrait facilement devenir un partenaire actif dans un ou plusieurs des PPP déjà en cours. Parmi ceux-ci, on trouve l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, l'Initiative internationale pour un vaccin contre le sida, le Medicines for Malaria Venture [projet de médicament contre le paludisme] et l'Alliance mondiale pour la mise au point de médicaments antituberculeux. Bref, les PPP ne sont pas un outil de développement parfait : ils exigent une coordination structurelle, politique et financière, de même qu'une expertise considérable du secteur privé, pour valoir la peine. Ils exigent aussi un environnement administratif exempt de corruption. Cependant, des PPP réussis ont mené à des situations gagnantes pour des gouvernements locaux, des donateurs, des compagnies privées et des citoyens. Ce modèle devrait être adopté plus largement et soutenu par l'aide canadienne au développement.

TRANSFORMER L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en agence gérée selon des principes semblables à ceux du secteur privé, c'est-à-dire efficacement et en fonction des résultats, implique un certain nombre de gestes à poser. Nous mettrons l'accent sur sept aspects-clés :

10 Cette idée ainsi que d'autres sont développées en détail dans Kremer et Glennerster (2004).

- 1 rendre l'agence imputable envers les parties intéressées;
- 2 améliorer son efficacité de fonctionnement;
- 3 remplacer l'approche « fabriquée à Ottawa » (dirigée par les gestionnaires) envers l'aide internationale par une approche « sur le terrain » (orientée vers les clients);
- 4 adopter une règle « 90-10 » pour le choix des pays bénéficiaires;
- 5 se procurer des analyses déjà effectuées plutôt que répliquer des expertises déjà existantes;
- 6 créer un marché pour les fournisseurs d'aide au développement;
- 7 exiger des résultats, du leadership et une bonne gestion.

Rendre l'ACDI imputable envers les parties intéressées

Le fonctionnement de l'ACDI est fondé sur ce que l'agence appelle le « modèle des fonctions d'entreprise ». Toute ressemblance avec une véritable entreprise se limite au nom. Une de ces fonctions est de « produire des rapports sur les résultats de l'agence destinés aux parties intéressées, y compris les bénéficiaires des programmes et des projets, la direction de l'ACDI, les organismes centraux, le Parlement et le public canadien » (ACDI, 2006). Bien qu'il soit peut-être louable que les contribuables soient au moins reconnus sur la liste de parties intéressées, le citoyen moyen serait sûrement surpris de découvrir que l'ACDI dépense près de 25 millions \$ par année pour « aborder les Canadiens » afin d'obtenir leur appui pour ses programmes. L'ACDI dépense aussi dix fois plus pour la Direction générale du partenariat canadien, responsable d'administrer sa relation générale avec des partenaires canadiens du secteur privé et du secteur bénévole (ACDI, 2005). Bien que ces fonctions puissent jouer un rôle utile dans les communications avec les parties intéressées, leur coût combiné (317 millions \$) est difficile à expliquer.

L'obligation de rendre compte de l'ACDI envers le Parlement n'est pas bien mieux. Elle soumet un Rapport sur le rendement de l'Agence une fois par année. Dans celui-ci, l'agence remplit son propre « bulletin » – un peu comme si on demandait à un élève de se donner sa propre note à un examen. Il n'est pas surprenant que des 31 catégories du bulletin le plus récent, l'ACDI s'est donné le résultat « attentes non encore remplies » sur seulement deux points. Pour les 29 autres, elle s'est donné la note « au-delà des attentes » ou « conforme aux attentes ».

Pour pallier ces lacunes, nous suggérons de donner la responsabilité à une tierce partie indépendante de compléter le bulletin annuel de l'ACDI destiné au Parlement et au public canadien.

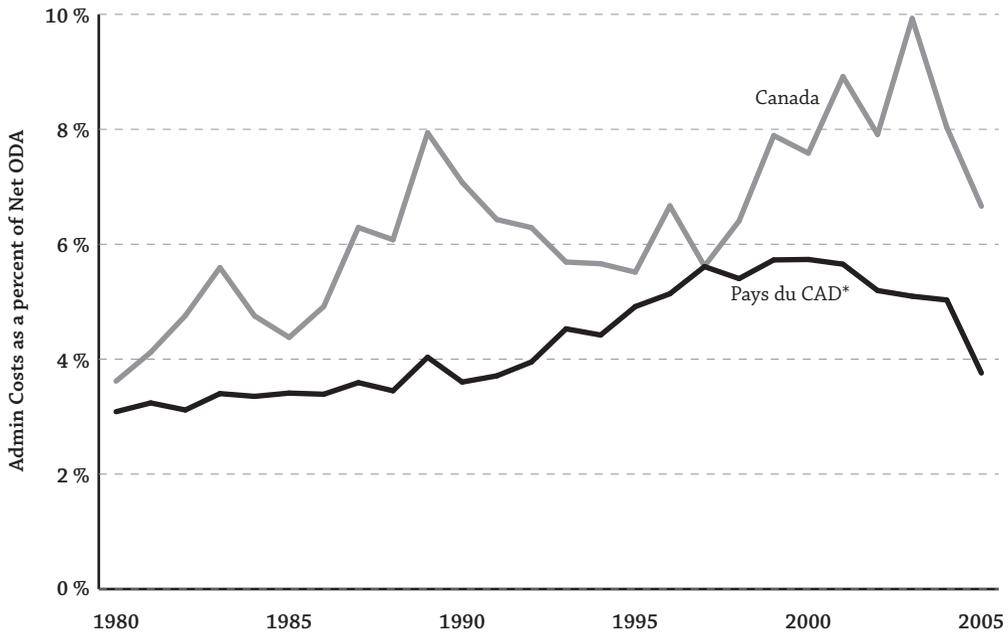
Améliorer l'efficacité de fonctionnement

La Figure 15.5 montre que depuis 1990, les coûts administratifs en pourcentage de l'aide publique au développement canadienne totale ont été systématiquement plus élevés que dans d'autres pays de l'OCDE. En 2005, les coûts administratifs, à 6 % de l'APD, s'élevaient à près du double de celui de nos pairs. Sur un budget d'aide internationale de 3,7 milliards \$, cela signifie que nous avons dépensé plus de 100 millions \$ en coûts administratifs superflus pour cette année seulement. Ce niveau de gaspillage administratif est inacceptable. L'ACDI devrait se fixer comme priorité de ramener sa proportion de coûts administratifs au même niveau que celui du CAD de l'OCDE d'ici deux ans.

Une des raisons expliquant pourquoi les coûts administratifs de l'ACDI sont si élevés est peut-être l'étendue géographique de ses programmes. Cette approche de type « quelque chose pour tout le monde » cause un autre problème : elle signifie que l'aide au développement du Canada n'atteint un seuil décisif presque nulle part (OCDE, 2002). Bien que l'agence semble essayer de rassembler ses efforts dans une faible mesure, elle continue de se vanter parce que « quelle que soit la voie choisie (voie multilatérale et partenariats compris), l'aide acheminée par le Canada atteint pratiquement chacun des quelque 120 pays en développement dans le monde ». Même en excluant les voies d'assistance multilatérales, l'ACDI maintient au moins certains programmes bilatéraux dans environ 100 pays et possède des bureaux locaux dans 60 d'entre eux (ACDI, 2005). Certains de ces pays ont un revenu moyen. Pourquoi est-ce qu'un pays relativement petit comme le Canada, avec des ressources et des recettes fiscales limitées, essaie d'aider les gens dans chacun des pays en voie de développement du monde?

L'aide au développement du Canada va également souvent aux mêmes pays qui sont aidés par d'autres donateurs importants, ayant pour conséquence que notre contribution en proportion de l'aide totale que reçoivent ces pays est dans certains cas presque négligeable. Par exemple, comme le montre le Tableau 15.7, les neuf pays où le Canada a concentré son aide en 2004-2005 (le Bangladesh, la Bolivie, le Honduras, le Mali, le Ghana, l'Éthiopie, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie) ont reçu 24 % de l'aide au développement bilatérale canadienne totale, mais la part du Canada a dépassé 5 % de l'aide totale qu'ont reçue ces pays dans seulement un d'entre eux, le Mali. En moyenne dans les neuf pays où le Canada concentre son aide, sa contribution est d'environ 2 % de l'aide totale que le pays reçoit. Pouvons-nous prétendre nous « concentrer » sur la Bolivie, le Sénégal et le Honduras alors que nous fournissons seulement 1 % de l'aide totale que ces pays reçoivent?

Figure 15.5: Coûts administratifs en pourcentage de l'aide publique au développement (APD) (1980-2005)



Source: Banque de données Internet sur l'APD de l'OCDE, <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

*Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE représente les pays qui accordent de l'aide au développement.

Tableau 15.7 : La contribution d'aide au développement du Canada dans les pays où il se concentre

	Montant accordé aux pays de concentration		APD totale du pays	Aide canadienne en % de l'aide totale
	En % de l'aide canadienne bilatérale totale	En millions \$		
Bangladesh	4,45 %	51	1765	3 %
Bolivie	0,7 %	8	963	1 %
Honduras	0,6 %	7	807	1 %
Mali	3,5 %	40	713	6 %
Ghana	3,6 %	42	1706	2 %
Éthiopie	3,3 %	38	2291	2 %
Mozambique	3,7 %	43	1544	3 %
Sénégal	1,5 %	17	1322	1 %
Tanzanie	2,9 %	33	2194	2 %
Total/Moyenne	24,2 %	279	13 305	2 %

Sources : Le montant accordé aux pays de concentration provient de l'ACDI (2005). L'APD totale provient des Indicateurs de développement mondial (Banque mondiale, 2005) et utilise l'APD totale en 2004 seulement, puisque les données ne sont pas encore disponibles pour 2005. L'APD totale est donnée en \$US, le taux de change moyen en 2004-2005 (0,80) a été utilisé pour faire la conversion.

La « concentration » de l'aide au développement de l'ACDI doit correspondre plus sérieusement au sens du mot. Comme lignes directrices, nous suggérons un seuil exigeant que l'aide au développement canadienne soit d'au moins 10 % du total dans les pays où elle se concentre et d'au moins 5 % dans les pays partenaires de développement qui ne tombent pas dans la première catégorie¹¹. Ce degré de concentration se compare avec les niveaux atteints par d'autres pays de l'OCDE. Ce seuil requis laisserait trois options à l'ACDI : (1) réduire le nombre total de pays dans lesquels elle est active; (2) changer le statut de certains pays de « concentration » vers celui de « partenaires de développement » pour acheminer l'aide canadienne au développement là où elle peut véritablement avoir un impact plutôt que vers des pays déjà envahis par des donateurs essayant de faire une différence; ou (3) une combinaison des options (1) et (2). Ces changements auraient une grande influence afin de faire de l'ACDI une agence d'aide au développement plus efficace, respectée et rentable.

La dernière occasion qui vaut la peine d'être mentionnée pour rationaliser les coûts se trouve au Canada. En plus de son siège social à Ottawa, l'ACDI possède trois bureaux régionaux principaux à Moncton, Edmonton et Vancouver et maintient six autres bureaux secondaires à Calgary, Charlottetown, Halifax, Saskatoon, St. John's et Winnipeg. L'ACDI prétend que ces bureaux offrent « un accès direct pratique » (on se demande pour qui, étant donné que tous ses clients se trouvent à l'extérieur du Canada), mais cet accès exige des ressources administratives qui pourraient être mieux utilisées ailleurs.

Remplacer l'approche « fabriquée à Ottawa » par une approche « sur le terrain »

Environ 80 % des 1500 membres du personnel de l'ACDI se trouvent présentement à Ottawa (Goldfarb et Tapp, 2006). L'ACDI possède environ 60 bureaux extérieurs, ce qui veut dire qu'il n'y a en moyenne que cinq personnes sur le terrain dans chacun des pays où l'agence est présente. Cette situation va à l'encontre d'un principe central du bon développement, c'est-à-dire que l'efficacité découle des connaissances propres au pays et des commentaires reçus sur le terrain.

Dans son *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, l'ACDI elle-même reconnaît cette lacune, mais y répond avec une vague promesse d'« accroître sa présence sur le terrain dans les pays visés par le renforcement des partenariats afin qu'elle puisse mettre en œuvre, de façon efficace, les nouvelles approches-programmes » (ACDI, 2002). Nous suggérons fortement

11 Nous suggérons aussi qu'une nouvelle catégorie de partenaire soit ajoutée, les pays propices aux conflits, dont les règles d'inclusion et de dépenses seraient fondées sur des critères différents. Cette recommandation est traitée de façon détaillée plus bas.

l'adoption d'un engagement plus clair afin de déployer 30 % de son personnel sur le terrain d'ici 2010 et 40 % d'ici 2015. Il n'est pas nécessaire de compromettre pour autant l'objectif de rationaliser les coûts de fonctionnement de l'ACDI. Le Royaume-Uni et le Danemark ont tous deux environ la moitié de leur personnel sur le terrain et tous deux ont une proportion de coûts administratifs moins élevée que celle du Canada (Richards et Goldfarb, 2006).

Adopter une règle « 90-10 » pour le choix des pays bénéficiaires

En ce moment, l'ACDI donne de l'aide au développement tant à des pays à revenu faible que moyen, quoiqu'avec un parti pris pour les premiers. Nous suggérons plutôt qu'elle adopte une règle « 90-10 » semblable à celle du Royaume-Uni (Barder, 2005), qui achemine 90 % de son aide au développement vers des pays à faible revenu. Nous suggérons une règle supplémentaire : si un pays est un donateur lui-même, il ne devrait pas recevoir une aide au développement continue du Canada. Cette situation s'applique aujourd'hui à la Chine et s'appliquera bientôt à des pays comme l'Inde ou le Brésil. En novembre 2006, la Chine a accepté de doubler son aide à l'Afrique d'ici 2009. Pourquoi est-ce que l'argent des contribuables canadiens est utilisé pour donner de l'aide au développement à la Chine¹², alors qu'elle s'en sert elle-même pour donner de l'argent à l'Afrique? Si un pays est assez prospère pour être un donateur, il ne devrait pas s'attendre à être un bénéficiaire.

Profiter de l'expertise et des capacités de recherche des universitaires canadiens

Comme lors de tout projet, des recherches continues concernant le processus de développement et les moyens efficaces pour le soutenir sont souhaitables afin de guider les gestionnaires de programmes et d'orienter l'innovation. Certains ont recommandé que l'ACDI investisse davantage dans ce genre de recherches (Goldfarb et Tapp, 2006). Cependant, bâtir une capacité de recherche interne est dispendieux. Dans le cas de l'ACDI, cela risque aussi d'être redondant. Une grande quantité de recherches pertinentes sont déjà disponibles pour l'ACDI. Par exemple, en 1996, le président de la Banque mondiale James Wolfensohn a lancé une « banque de connaissances » qui a dépensé des millions de dollars et continue de le faire afin d'effectuer des recherches et de diffuser l'informa-

12 Bien que l'ACDI ne donne pas officiellement une aide bilatérale à la Chine, l'agence soutient quand même plusieurs projets de coopération de gouvernance, juridique et technique en Chine. Le Cadre de programmation-pays de la Chine et une liste d'autres projets de l'ACDI est disponible à <www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-31112026-M6U>. Voir York (2006) pour une critique de la continuation de l'aide de l'ACDI à la Chine.

tion dans divers secteurs de développement¹³. Parmi les agences bilatérales, l'agence de développement du Royaume-Uni possède une division distincte appelée le Central Research Department et USAID a une gigantesque bibliothèque de recherches et un site Web particulier nommé *Knowledge for Development* (USAID, 2006). Des agences de l'ONU comme UNAIDS, l'OMS, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme alimentaire mondial et le Programme pour le développement, pour n'en nommer que quelques-uns, ont toutes des fonctions de recherche. De grandes ONG multinationales telles que Oxfam, CARE et Vision mondiale ont également toutes leurs propres capacités de recherche et il existe plusieurs instituts de recherche spécialisés dans le développement comme le Centre for Global Development qui offrent des études excellentes sur des sujets relatifs à l'aide internationale. Au Canada, le Centre de recherches pour le développement international offre déjà des études sur quatre thèmes majeurs du développement et possède six bureaux de recherche dans des régions en développement¹⁴. Étant donné la quantité importante d'études déjà disponibles, il semble au mieux inefficace et au pire gaspilleur que l'ACDI investisse massivement dans des capacités de recherche internes. Nous suggérons plutôt que l'ACDI, dans l'esprit d'améliorer sa similitude avec le secteur privé, forme des « partenariats de recherche » avec des institutions et des compagnies canadiennes reconnues pour leur expertise existante en développement international.

Créer un marché pour les projets d'aide au développement

Rien n'inspire autant l'efficacité et l'innovation mieux qu'une vive concurrence. L'ACDI a une occasion d'exploiter les possibilités de la concurrence en développant un marché pour les services d'aide au développement. Selon ce modèle, tant l'ACDI que des ONG privées pourraient effectuer une soumission afin de recevoir du financement pour un projet. L'organisation qui serait dans la meilleure position pour atteindre les objectifs recevrait le mandat et les fonds. Ce marché pour les fournisseurs d'aide au développement amènerait plusieurs avantages :

-
- 13 Une division distincte de la Banque mondiale est responsable de l'application et de la coordination de cette stratégie. Voir Laporte (2004) pour plus d'information.
 - 14 Ces thèmes comprennent : l'environnement et la gestion des ressources naturelles; les technologies de l'information et de la communication au service du développement; le programme innovation, politique et science; et les politiques sociales et économiques. Ses bureaux régionaux se trouvent au Kenya, en Égypte, en Inde, à Singapour et en Uruguay. Voir Centre de recherches pour le développement international (2007) pour plus de détails.

- ✦ Il retirerait le monopole de l'ACDI dans l'aide au développement et incorporerait une concurrence revigorante dans la communauté canadienne du développement;
- ✦ Il encouragerait la spécialisation. Actuellement, l'ACDI s'occupe de centaines de projets dans plus de 100 pays, classifiés suivant quatre catégories principales avec deux « questions transversales ». Cette portée étendue ne permet pas la spécialisation, ni géographique ni par programme. Une approche de marché encourage les ONG à développer un niveau particulier d'expertise dans certains pays ou programmes afin de mieux concurrencer les autres pour obtenir le financement de projets.
- ✦ Un marché des projets d'aide au développement adhère au principe de « subsidiarité », qui laisse aux plus hauts niveaux de gouvernement les seules fonctions dont ne peuvent s'occuper pratiquement et efficacement des niveaux d'organisation plus petits et décentralisés.

Les nouvelles technologies de l'information rendraient la création d'un tel marché étonnamment simple. L'ACDI possède déjà une Banque de projets comprenant une liste de plus de 600 projets. Les seules innovations requises seraient de rendre cette banque participative (pour que les appels de propositions pour des projets figurent sur le site, plutôt que des projets auxquels des fonds ont déjà été alloués) et d'y ajouter un élément d'interactivité, y compris un processus d'enchères¹⁵. Les contrats auraient besoin de fixer des critères de performance clairs, avec des pénalités lorsque ces objectifs ne sont pas atteints. Ils nécessiteraient aussi une procédure de contrôle indépendant pour assurer l'efficacité du secteur privé.

Exiger des résultats, du leadership et une bonne gestion de l'ACDI

Pour terminer, il est important de souligner que les réformes précédentes nécessiteront de la volonté politique et du leadership organisationnel pour être mises en place. Trois acteurs doivent prendre la responsabilité de leur réussite : le gouvernement fédéral, le président de l'ACDI et le personnel de l'organisation. En ce qui concerne le gouvernement, il doit créer un contexte politique au sein duquel les réformes sont une priorité. L'aide internationale est l'un

15 La Banque mondiale a récemment lancé un projet semblable avec son initiative Development Marketplace (DM). La DM n'est pas concurrentielle, elle exige plutôt une collaboration entre des individus ayant des idées de projets et des organisations. Techniquement, elle pourrait toutefois être utilisée comme modèle pour le développement d'un marché de l'aide au développement dans le contexte canadien.

des postes de dépenses du budget canadien qui croissent le plus rapidement. Lors de son discours du Trône d'avril 2006, le gouvernement Harper a promis « une utilisation plus judicieuse de l'aide accordée à l'échelle internationale ». Cet engagement doit se traduire par des gestes concrets et on ne doit pas le laisser glisser vers le bas de la liste de priorités.

Un changement récent à la présidence de l'ACDI nous permet de croire de façon optimiste que sa direction va appuyer des réformes. En mai 2005, Robert Greenhill a été nommé président de l'ACDI. M. Greenhill, contrairement à plusieurs membres de la communauté du développement qui n'ont pas d'expérience du secteur privé, est l'ancien PDG de Bombardier et a commencé sa carrière à McKinsey&Company. Avant de se joindre à l'ACDI, il a rédigé un rapport portant le titre *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact* (Greenhill, 2005), qui a exposé le présent manque d'influence du Canada dans le monde et a proposé des suggestions ambitieuses pour obtenir des améliorations. Étant donné sa formation, son point de vue et sa capacité d'émettre des critiques constructives, M. Greenhill est bien placé pour diriger une ACDI réformée. Cependant, il doit être capable d'utiliser ses habiletés de leadership afin de transformer l'ACDI et ne doit pas être paralysé par les obstacles érigés par les politiciens ou les fonctionnaires.

Le troisième groupe essentiel afin de mettre en place les réformes de l'ACDI est ses propres gestionnaires et son personnel. Les changements que nous recommandons sont en grande partie structurels, mais même la meilleure

LE BUSINESS COUNCIL FOR PEACE : UTILISER L'APPROCHE DES OUTILS DE CRÉATION DE RICHESSE DANS LES SITUATIONS SUBSÉQUENTES À DES CONFLITS

Le Business Council for Peace (Bpeace) est une coalition sans but lucratif composée de gens d'affaires bénévoles aux États-Unis, au Canada, en Europe et en Australie qui se servent de leur expertise d'entreprise, de leurs temps et de leur argent pour aider des femmes à mettre sur pied des entreprises viables dans des régions déchirées par la guerre. Bpeace croit que l'entrepreneuriat est le fondement requis pour ramener l'espoir, la stabilité et la prospérité dans les régions ayant vécu un conflit ou qui sont susceptibles d'en être victimes. L'équation Femmes + Entreprises = Paix résume le mieux les croyances et les objectifs de l'organisation.

Bpeace est présentement active au Rwanda, en Afghanistan et en Irak. Il appuie 20 femmes d'affaires rwandaises impliquées dans le secteur des services, y compris un café, des locaux de conférences, un centre de jardinage et des salons de beauté. L'organisation soutient aussi 20 femmes afghanes et 8 femmes irakiennes impliquées dans des secteurs comme les textiles, l'éducation privée et les services liés à la construction (dont l'ingénierie, l'approvisionnement et le contrôle de qualité de l'eau).

Bpeace est un excellent exemple de l'approche des outils de création de richesse qui peuvent être utilisés dans des situations subséquentes à des conflits afin de faciliter la transition souvent difficile vers la paix et la prospérité durables.

structure sera inefficace sans des personnes qualifiées et dédiées qui travaillent au sein de l'organisation. Malheureusement, les ressources humaines de l'agence de développement du Canada souffrent présentement du problème de la poule et de l'œuf : l'ACDI est une institution de qualité inférieure, elle a donc de la difficulté à attirer et à garder les gens les plus talentueux; et puisque les experts du développement les plus talentueux travaillent ailleurs, la performance de l'ACDI continue d'être décevante. Pour mettre fin à ce cercle vicieux, il faudra de sérieux efforts. La communauté du développement au Canada souffre d'un exode de ses membres les plus brillants et talentueux vers des occasions plus attrayantes sur la scène mondiale. Par exemple, le président de Transparency International est canadien, de même que le directeur du personnel de la Clinton Foundation, un des fondateurs de Opportunity International et plusieurs autres professionnels de haut calibre à la Banque mondiale, au FMI et aux Banques de développement Africaine, Interaméricaine et Asiatique. Pourquoi les gens qui veulent faire une différence dans des domaines de développement aussi divers que le VIH/sida, la protection de l'environnement, la justice, la corruption, l'équité entre les sexes, les finances et la gouvernance démocratique doivent-ils aller à l'étranger pour le faire?

Pour réussir la transformation de son fonctionnement, l'ACDI doit aussi vendre aux professionnels de haut calibre de la communauté canadienne de développement une nouvelle perception d'elle-même comme organisation renouvelée au sein de laquelle l'excellence, l'efficacité et l'innovation sont des valeurs centrales. Lorsque sa culture de fonctionnement et de gestion sera ainsi transformée, l'ACDI deviendra un endroit désirable où poursuivre une carrière, remplaçant le problème de la poule et de l'œuf par un cercle vertueux de succès dans ses accomplissements et son recrutement.

RÉFORMER L'AIDE D'URGENCE

L'aide internationale d'urgence prend deux formes usuelles : l'aide suivant des catastrophes et l'aide alimentaire. Bien que la performance du Canada sur le plan de l'aide suivant des catastrophes soit admirable, sa performance au niveau de l'aide alimentaire est lamentable. Jusqu'en 2005, 90 % de l'aide alimentaire qu'offrait ce pays devait provenir du Canada. Cela a été réduit depuis à 50 %, mais c'est encore une des proportions les plus élevées d'aide alimentaire liée parmi les pays de l'OCDE. Nos suggestions afin de réformer l'aide alimentaire comportent trois volets. Tout d'abord, délier *complètement* l'aide alimentaire et permettre qu'elle provienne du fournisseur le plus à même de livrer la quantité et la qualité de nourriture requise dans le meilleur délai. Plutôt que de concentrer ses efforts administratifs à fournir des subventions aux fermiers canadiens, l'ACDI devrait se concentrer sur la logistique permettant d'acheminer

la nourriture là où on en a besoin. Deuxièmement, le Canada devrait recentrer ses efforts sur le développement rural pour s'attaquer à la source des problèmes causant les besoins d'aide alimentaire. Selon Oxfam, les dépenses actuelles du Canada dans les programmes de développement rural sont moins de la moitié de ce qu'ils étaient il y a quinze ans (Oxfam, 2006). Un accent renouvelé sur le développement rural, utilisant les outils de création de richesse, conférerait de plus en plus aux gens l'autonomie de se nourrir eux-mêmes plutôt que de compter constamment sur l'aide de pays comme le Canada¹⁶. Finalement, le Canada devrait soutenir les mécanismes existants (et étudier la possibilité de créer les siens) qui utilisent les marchés d'assurance pour compenser les risques environnementaux qui mènent souvent à des crises alimentaires. Cette approche a été mise au point par le Programme alimentaire mondial (PAM) en Éthiopie. Le PAM a contracté une police d'assurance avec la compagnie française Axa au coût d'environ 1 million \$. Si le niveau de précipitations en Éthiopie tombe en dessous d'un certain seuil pendant une saison de croissance, Axa paiera immédiatement 7,1 millions \$ en vertu de la police (Lacey, 2006) – de l'argent que le PAM pourra utiliser pour acheter des denrées d'urgence. Cette approche fondée sur l'économie de marché afin de gérer les risques de sécurité alimentaire est bien supérieure à l'approche traditionnelle, en vertu de laquelle les gens meurent inutilement de faim pendant que le PAM et d'autres agences se démènent pour trouver de l'aide de la part de pays donateurs.

RÉFORMER L'AIDE SUBSÉQUENTE À DES CONFLITS

L'Afghanistan est présentement le plus important bénéficiaire de l'aide canadienne subséquente à des conflits (bien qu'il s'y trouve une abondance de conflits encore en cours). Ici, par conséquent, nous faisons quelques recommandations générales en matière d'aide subséquente à des conflits, mais nous portons une attention particulière à la mission afghane. Parmi les gestes que le Canada pourrait poser afin d'améliorer l'aide subséquente à des conflits, notons :

- ✦ L'utilisation de l'aide internationale pour prévenir les conflits;
- ✦ La reconnaissance d'un nouveau paradigme d'aide lors de conflits et après ceux-ci;
- ✦ L'exigence d'une obligation de rendre compte des dépenses d'aide subséquente à des conflits, en donnant la responsabilité de la distribution de l'aide à l'armée si nécessaire;

16 En fonction de l'approche des outils de création de richesse, cette stratégie pourrait inclure un accès amélioré au capital, à la technologie et aux marchés pour les fermiers ainsi qu'une augmentation des initiatives d'éducation dans les régions rurales.

- ✦ Le repositionnement de la distribution de l'aide internationale et des forces de maintien de la paix;
- ✦ L'utilisation de l'expertise canadienne pour bâtir et maintenir des institutions démocratiques dans des systèmes fédéraux solides et durables;
- ✦ L'importance d'essayer d'envoyer l'aide au moment opportun.

Employer l'aide internationale pour prévenir les conflits

Les guerres ne sont pas seulement tragiques sur le plan des pertes de vies humaines et de la dégradation de leur qualité, elles sont également très dispendieuses d'un point de vue économique. Paul Collier, un expert en conflits de l'Université Oxford, a calculé qu'une guerre civile moyenne dans un pays à faible revenu coûte 54 milliards \$ (UK-IDC, 2006). L'ampleur de ce chiffre semble indiquer que si l'argent de l'aide internationale peut offrir un gramme de prévention de conflit dans un État fragile de sorte qu'une guerre ne soit pas déclenchée, cela vaudrait bien plus qu'un kilo de remède après le conflit. À cette fin, nous suggérons que l'ACDI, en plus de recentrer ses activités générales sur une liste plus courte de pays où elle se concentrerait tel que suggéré précédemment, devrait inclure trois pays propices aux conflits sur sa liste de pays prioritaires. Il est compréhensible qu'il soit plus difficile d'accomplir des projets dans des pays propices aux conflits. En gardant cela à l'esprit, on devrait utiliser des critères particuliers qui sont applicables aux environnements propices aux

QUE PENSENT LES ÉTRANGERS DU RÔLE DU CANADA DANS LE MONDE?

Avant de devenir président de l'ACDI, Robert Greenhill a mené une étude et publié un rapport détaillé intitulé *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact* (Greenhill, 2005). Les participants ont collaboré à condition d'être anonymes. Certains de leurs commentaires, disponibles ci-dessous, portent à réfléchir sur le rôle que joue le Canada dans le monde tel que vu par des non-Canadiens.

« Où le Canada a-t-il fait une différence significative lors des quinze dernières années? Rien ne me vient à l'esprit. »

« Le Canada va continuer à être sans importance à moins qu'il y ait une volonté politique pour du changement. Aujourd'hui il adopte de grands principes moraux, mais se tient loin du danger. »

« Dans les années 1970 et 1980, le Canada et d'autres pays avec une vision semblable faisaient une différence sur le plan du développement. Le Canada était véritablement un chef de file. Ce n'est plus du tout vrai depuis les quinze dernières années. »

« Les tendances actuelles nuisent à l'influence du Canada. »

Une ACDI réformée pourrait être un outil efficace tant pour réduire la pauvreté que pour améliorer les opinions peu reluisantes envers la contribution canadienne sur la scène mondiale.

conflits pour l'inclusion de ces pays sur la liste de priorités de l'ACDI et l'évaluation indépendante de ses programmes, plutôt que de reprendre les critères généraux utilisés pour l'aide au développement. Cela garantira que l'ACDI n'est pas pénalisée en intervenant dans des pays propices aux conflits.

Reconnaître le nouveau paradigme de l'aide internationale subséquente à des conflits

Les expressions « aide précédent des conflits » et « aide subséquente à des conflits » impliquent un déroulement particulier des événements qui n'existe plus nécessairement dans les situations actuelles. Par exemple, les troupes canadiennes sont sur le terrain en Afghanistan pour essayer d'établir la paix, mais sont aussi impliquées dans des programmes de reconstruction et de développement semblables à ceux que l'on trouve après des conflits. La même remarque s'applique à l'intervention militaire et à l'aide au développement des États-Unis en Irak. Il est possible que la même situation se reproduise dans la région du Darfour au Soudan, où une quantité astronomique d'aide humanitaire et d'autres types d'aide subséquente à un conflit est nécessaire même si la paix n'est pas encore établie.

Ainsi, lorsque nous discutons de l'aide internationale dans les États propices aux conflits ou simplement dans des États en déliquescence ou en voie de le devenir, il est important d'être sensibles au fait que plusieurs des conflits d'aujourd'hui sont des affaires complexes et interminables dans lesquelles la distinction entre le « précédent » et le « subséquent » en matière d'hostilités est discutable. Établir la paix et offrir de l'aide peuvent être des entreprises simultanées plutôt que successives. Les gouvernements impliqués tant dans le financement que dans les aspects pratiques de l'aide internationale doivent reconnaître cette réalité.

Exiger la responsabilisation des services d'aide internationale par rapport à l'aide accordée suite à des conflits

L'Afghanistan est présentement la priorité du Canada en matière d'aide internationale subséquente à un conflit. Cependant, la violence continuelle sur le territoire afghan en fait un excellent exemple du manque de responsabilité et des obstacles à une aide efficace dans de telles situations. En octobre 2006, le brigadier général A.J. Howard a témoigné devant le Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense. Il a vanté le travail des troupes canadiennes en Afghanistan, mais a affirmé que plusieurs projets d'aide au développement restaient en attente parce qu'on attendait encore le financement de l'ACDI. Après une enquête plus approfondie, le comité a découvert que des 44 millions \$ en aide canadienne au développement acheminés en Afghanistan jusqu'à maintenant, seulement 3 millions \$ sont allés à Kandahar, là où la

grande majorité des troupes canadiennes sont affectées et où les opérations militaires du Canada sont concentrées (Sénat du Canada, 2006).

Les efforts visant à découvrir pourquoi les dépenses de l'ACDI à Kandahar ont été retardées n'ont donné aucune explication raisonnable. Dans une lettre adressée au Comité sénatorial sur cette question, la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a écrit : « La majorité de l'aide au développement de l'ACDI en Afghanistan va à des programmes nationaux administrés par le gouvernement central. Certains de ces programmes sont actifs dans la province de Kandahar. Toutefois, pour le moment, nous ne pouvons donner de chiffres précis quant à la part des investissements du Canada dans ces programmes qui va à la province de Kandahar » (Sénat du Canada, Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, 2006, Annexe XI). Ce manque de responsabilité est inacceptable. Si l'ACDI est incapable d'administrer adéquatement l'aide internationale subséquente à un conflit, cette responsabilité devrait être transférée à l'armée. Un rapport sénatorial, intitulé « Face aux turbulences : De la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada, en réponse aux changements d'envergure qui surviennent », a aussi recommandé de transférer la responsabilité de l'aide internationale à l'armée si l'ACDI et d'autres organisations d'aide sont incapables de jouer leur rôle. Il n'est pas surprenant d'apprendre que des ONG comme OXFAM Canada et CARE Canada sont fortement en désaccord avec cette proposition. Elles prétendent que mélanger les opérations militaires et les activités d'aide internationale va semer la confusion chez la population afghane. Cette objection ne semble être rien d'autre qu'une réaction instinctive pour protéger leur territoire institutionnel. Les indices démontrant que les villageois se soucient d'où vient l'aide apportée se font rares, tant qu'elle répond à leurs besoins humanitaires et qu'elle arrive au bon moment.

Recentrer géographiquement l'aide internationale et les services de maintien de la paix : mettre l'accent sur l'Afrique

Les forces de maintien de la paix sont essentielles pour garantir un environnement sécuritaire au sein duquel n'importe quel type d'aide internationale subséquente à un conflit peut espérer obtenir du succès. Selon Collier et Hoeffler (2002), il y a 39 % de probabilité que la paix s'effondre dans les cinq premières années après un conflit, et 32 % de probabilité qu'elle s'effondre dans les cinq années suivantes. Le Canada possède une fière tradition de maintien de la paix. Notre ancien premier ministre, Lester B. Pearson, est généralement considéré comme étant l'inventeur du maintien de la paix moderne depuis qu'il a proposé la création de la Force d'urgence de l'ONU pour mettre fin à la Crise du canal de Suez en 1956. Les Canadiens d'aujourd'hui respectent fièrement cet héritage, mais doivent l'équilibrer avec une évaluation réaliste des réalités géopolitiques, humanitaires et économiques modernes.

Selon le *Human Security Report*, en 2003, l'Afrique comptait pour plus du tiers des conflits entre États, pour 90 % des conflits non étatiques et pour plus de 50 % de tous les conflits dans le monde (Human Security Centre, 2005). Comme nous l'avons souligné précédemment, ce continent reçoit également l'attention prioritaire des initiatives canadiennes d'aide internationale. Plus de la moitié des pays prioritaires de l'ACDI se trouvent en Afrique. Le Canada s'est engagé à doubler son aide à la région d'ici 2008-2009 et a mis sur pied le « Fonds canadien pour l'Afrique » d'une valeur de 500 millions \$.

Étonnamment, malgré le fait que l'Afrique reçoive la majorité de l'aide internationale canadienne et compte plus de la moitié des conflits du monde, seulement 64 cadres d'état-major, observateurs de cessez-le-feu et instructeurs militaires canadiens sont en service là-bas, appuyant pas plus de trois opérations de maintien de la paix, dont une (au Sierra Leone) touche à sa fin (CBC, 2006). Cette situation est d'une absurdité frappante puisque les pays où les Canadiens interviennent militairement ou risquent de le faire ne sont pas les mêmes que ceux auxquels nous octroyons de l'aide internationale. Il serait plus logique d'augmenter le budget total du Canada pour l'aide internationale subséquente à des conflits et d'inclure les pays propices aux conflits dans les priorités de l'ACDI.

Bâtir des institutions : exporter le « POBG »

L'expression la plus connue du lexique constitutionnel canadien est « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » – plutôt malencontreusement abrégée par certains spécialistes par son acronyme, « POBG » [ou POGG en anglais]. Cela ne devrait peut-être pas surprendre les citoyens d'un pays qui a réussi à éviter tout conflit interne grave pendant 140 ans et au cours du siècle le plus violent de l'histoire humaine de savoir que cette même formule est la pierre angulaire permettant de rebâtir des sociétés qui sortent d'une situation de conflit.

Plusieurs des réformes que nous avons suggérées précédemment afin de revitaliser la démocratie canadienne, comme l'éducation civique, la réforme du processus électoral et une « infrastructure » politique plus développée, s'appliquent encore plus aux nouvelles démocraties luttant pour s'implanter dans un terroir secoué par un conflit. Si nous pouvons mettre de l'ordre dans notre propre demeure, démontrant au monde le meilleur modèle de démocratie dans un système fédéral solide, nous aurons une contribution importante à apporter à des sociétés sortant d'un conflit et enthousiastes à l'idée de goûter au « POBG ». Quelques organisations existent déjà pour transmettre notre expertise dans ce domaine. CANADEM, avec une assistance et du financement pour le programme de sécurité humaine du ministère des Affaires étrangères du Canada, possède une liste de plus de 7500 experts prêts à réagir qui sont préparés à donner une assistance technique en matière de gouvernance. De

même, le Corps canadien de l'ACDI facilite les efforts de Canadiens qui souhaitent promouvoir les institutions démocratiques dans les pays en voie de développement et les États fragiles¹⁷.

Toutefois, ces organisations souffrent d'un défaut majeur. Elles ont généralement un point de vue directif « de haut en bas » face à la mise sur pied d'institutions et à la gouvernance, plutôt qu'une approche « par le bas ». Par exemple, CANADEM a récemment envoyé une équipe de surveillance des élections en Haïti par l'entremise de la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti; mais à quoi bon surveiller des élections si le cadre démocratique sous-jacent est inexistant? De la même façon, des projets du Corps canadien incluent le renforcement de la capacité du ministère de la Condition féminine et des enfants au Bangladesh et l'amélioration du dynamisme de parlements africains par le Programme Afrique-Canada de soutien aux parlements. Ces entreprises grandioses sont destinées à des élites. Elles ne touchent pas les fondements d'un système démocratique solide tels que l'éducation civique de base, la mise sur pied de partis politiques, la conduite de campagnes électorales ou l'encouragement de moyens libres et équitables de communication politique (télévision, radio, journaux, Internet, etc.).

Cette question est encore une fois liée avec l'approche des outils de création de richesse pour réduire la pauvreté. Des preuves considérables démontrent que les marchés libres vont de pair avec des démocraties stables et pacifiques. Des recherches sur la causalité de cette relation montrent que le libre marché « cause » les libertés démocratiques et civiles et que celles-ci « causent » la liberté économique. En d'autres mots, un cercle vertueux est créé (voir Griswold, 2004). Le fonctionnement de cette relation est facile à voir. Quand un régime politique a le pouvoir de déterminer la capacité qu'ont ses citoyens à se nourrir, à s'habiller et à s'éduquer (eux-mêmes et leur famille), quand il décide s'ils peuvent occuper un emploi, obtenir une promotion ou déménager dans une autre ville pour trouver un meilleur travail, quand il peut restreindre leur liberté *économique* de ces façons ou de toute autre, alors ce régime possède tous les outils nécessaires afin de supprimer leurs libertés politiques et civiles également – du moins jusqu'à ce que la vie devienne intolérable et que la violence devienne une solution de rechange convaincante.

Des marchés libres donnent aux gens une indépendance économique et diminuent leur dépendance envers l'État, leur conférant une autonomie qui leur permet de réclamer d'autres libertés. Aucun pays n'a réussi à maintenir des libertés politiques et civiles stables sans libre marché. À l'inverse, aucun pays

17 Le Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix agit aussi comme organisation qui chapeaute celles qui sont impliquées dans des initiatives de consolidation de la paix.

qui jouit de la liberté économique n'a pu s'empêcher d'évoluer vers la liberté civile et politique, sauf deux exceptions – Singapour et Hong Kong – mais l'histoire peut encore nous réserver des surprises à leur sujet.

Le libre marché, comme le démontrent les études empiriques, incite aussi à des solutions pacifiques en créant une économie qui fondée sur un jeu à somme positive plutôt que sur un jeu à somme nulle. La croissance dans les économies sans marché est généralement faible, inexistante ou même négative (le Zimbabwe en est un bon exemple contemporain). Cette situation conduit à une économie à somme nulle où les gains d'une personne sont les pertes d'une autre – le conflit devient ainsi presque inévitable. Les seules façons d'obtenir une pointe plus grosse de cette tarte fixe sont la recherche de rentes, le pouvoir politique ou, assez régulièrement, une quelconque forme de force brute. À l'inverse, dans une économie de marché, les individus y gagnent généralement lorsque d'autres sont plus efficaces, parce que ces autres personnes deviennent soit de meilleurs consommateurs, soit des producteurs plus efficaces de biens et services que les individus désirent. Dans ce processus, l'économie de marché croît, augmentant la taille de la tarte et les espoirs de tout le monde d'en obtenir une pointe. Ses citoyens jouissent ainsi d'une participation dans cette croissance, ont espoir en l'avenir et ont donc toutes les raisons du monde de rechercher des solutions pacifiques (voir, par exemple, Gartzke, 2005).

Ce cercle vertueux est la raison pour laquelle les outils de création de richesse sont également des *outils de consolidation de la paix*. Ainsi, nous recommandons que l'aide internationale subséquente à des conflits et visant à bâtir des infrastructures démocratiques le fasse par le bas en mettant l'accent sur les outils de création de richesse, plutôt que de haut en bas en mettant l'accent sur les élites. Nous croyons que cette approche aura un effet plus durable et mènera à une paix mieux établie (de même qu'à des gains financiers plus substantiels) pour les sociétés sortant d'une situation de conflit.

Accorder l'aide internationale subséquente à des conflits au moment opportun

Pour terminer, il est important d'examiner si l'aide internationale subséquente à des conflits est accordée au moment le plus opportun. Le gouvernement Harper, et c'est tout à son mérite, semble s'en rendre compte en Afghanistan. Dans son allocution à l'ONU en septembre 2006, le premier ministre a déclaré que « les défis auxquels fait face l'Afghanistan sont énormes. Il n'y a pas de remède miracle ». Cet état d'esprit est absolument essentiel pour aborder l'aide internationale à la reconstruction et subséquente à des conflits. Collier et Dollar (2006) soulignent une des erreurs les plus fréquentes : offrir trop d'aide internationale immédiatement après que la paix soit établie, lorsque les capacités institutionnelles et humaines sont faibles, et ensuite retirer cette aide juste au

moment où le pays acquiert la capacité de l'utiliser efficacement. Il suggère que l'aide à la reconstruction augmente progressivement plutôt que de diminuer progressivement. Les engagements du Canada en matière d'aide internationale subséquente à des conflits devraient viser le long terme; notre aide devrait augmenter à mesure que la capacité des bénéficiaires s'améliore (jusqu'au point de « saturation » que nous avons mentionné précédemment), plutôt que de la retirer aussitôt que les premiers signes de succès apparaissent.

IMPLICATIONS FISCALES ET POLITIQUES

Le gouvernement canadien s'est engagé à augmenter son budget d'aide internationale à 0,7 % du PIB d'ici 2015. Pourquoi adopter une cible financière arbitraire sur le plan analytique plutôt que des objectifs raisonnés et liés aux résultats concrets? En plus de l'absence souvent soulignée de tout fondement fiscal, macroéconomique ou empirique pour cette cible de 0,7 % (Moss, Pettersson et van de Walle, 2006), cette stratégie présente des failles plus profondes. Les engagements du Canada précisent combien d'argent doit être *dépensé*; ils ne disent rien à propos de comment il doit être *utilisé* (ni s'il doit bien l'être). Où se trouvent les incitations à améliorer (ou même à atteindre) la réduction de la pauvreté ou le développement si davantage d'argent d'aide internationale est injecté chaque année peu importe son efficacité? C'est le comble de la préférence pour l'action plutôt que pour les résultats. Plutôt que d'adopter un objectif arbitraire de dépenses, le Canada devrait développer une aide internationale fondée sur les résultats.

William Easterly, dans sa dissertation « The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid » (2002), attire l'attention sur les risques que courent tant les pays donateurs que bénéficiaires à évaluer l'aide internationale par la quantité de fonds acheminés plutôt que par les services fournis. Il démontre que cela encourage les agences d'aide internationale comme l'ACDI à se concentrer sur des activités qui donnent peu de résultats, mais qui ont une grande visibilité comme produire des rapports luisants et tenir des conférences, plutôt que sur des activités qui donnent beaucoup de résultats en matière de réduction de la pauvreté, mais qui ont peu de visibilité.

CONCLUSION : DONNER DE FAÇON À CE QUE LES AUTRES N'EN AIENT PLUS BESOIN

Le montant de 0,7 % de notre PIB est peut-être ou peut-être pas la quantité d'argent la plus adéquate que les Canadiens devraient dépenser pour essayer de réduire la pauvreté et de réduire la souffrance dans le monde au-delà de nos frontières. Ce que l'on ne peut contester est que c'est la mauvaise façon

d'évaluer la valeur ou la suffisance de nos efforts. Ce chapitre a identifié les lacunes paralysantes de cette façon de penser l'aide au développement orientée vers « l'argent injecté ». Il a aussi identifié de nombreuses occasions de transformer les pratiques d'aide internationale du Canada en quelque chose de bien plus près de ce que les Canadiens ont en tête d'après nous lorsqu'ils expriment en grand nombre leur appui envers elle : une aide efficace, bien ciblée, adéquate qui confère l'autonomie aux personnes désavantagées de ce monde afin de reconstruire des sociétés ruinées et de les sortir de la pauvreté une fois pour toutes. En bref, une aide internationale qui aide vraiment.

RECOMMANDATIONS

- 15.1** Adopter l'approche des « outils de création de richesse » comme composante centrale de l'aide au développement, pour donner aux personnes pauvres les ressources leur permettant de sortir de la pauvreté. Cette approche consiste à mettre l'accent sur l'amélioration de ces aspects :
- ✦ les droits de propriété;
 - ✦ l'accès au capital;
 - ✦ le développement du capital humain;
 - ✦ l'accès à la technologie; et
 - ✦ l'accès aux marchés commerciaux.
- 15.2** Mettre en place des partenariats public-privé dans les cas où ils sont appropriés pour entreprendre des projets qui seraient autrement impossibles à réaliser dans des pays en voie de développement, afin d'avantager tant les gouvernements locaux que les donateurs, le secteur privé et les citoyens de l'endroit. Les PPP conviennent particulièrement pour le développement d'infrastructures et de vaccins.
- 15.3** Renforcer les organisations non gouvernementales actives au Canada en encourageant la consolidation, les économies d'échelle et la spécialisation dans ce secteur.
- 15.4** Transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) :
- ✦ en exigeant une plus grande obligation de rendre compte autant envers le gouvernement qu'envers le public canadien;
 - ✦ en améliorant son efficacité;
 - ✦ en remplaçant l'approche « fabriquée à Ottawa » envers l'aide internationale par une approche « sur le terrain »;
 - ✦ en adoptant une règle « 90-10 » qui octroierait 90 % de l'aide au développement aux pays à faible revenu;

- ✦ en se procurant des analyses déjà effectuées plutôt qu'en répliquant des expertises déjà existantes;
- ✦ en créant un marché pour les projets d'aide au développement; et
- ✦ en exigeant des résultats, du leadership et une bonne gestion de l'ACDI.

15.5 Réformer l'aide alimentaire :

- ✦ en abolissant toute exigence que l'aide alimentaire provienne de sources canadiennes;
- ✦ en mettant l'accent sur le développement rural; et
- ✦ en soutenant des approches fondées sur l'économie de marché dans la gestion des risques environnementaux telles que l'assurance en cas de sécheresse.

15.6 Améliorer l'aide subséquente à des conflits :

- ✦ en reconnaissant le nouveau modèle consistant à fournir simultanément de l'aide financière et des services de maintien de la paix dans les situations de conflit ou suite à celles-ci;
- ✦ en augmentant le niveau d'aide accordée aux pays où la situation est propice à l'éclatement de conflits et l'aide subséquente à des situations de conflit;
- ✦ en exigeant une obligation de rendre compte des dépenses d'aide subséquente à des conflits et en donnant la responsabilité de la distribution de l'aide à l'armée si nécessaire;
- ✦ en recentrant l'aide internationale du Canada et ses priorités de maintien de la paix en Afrique;
- ✦ en utilisant les ressources financières de l'aide internationale et l'expertise canadienne pour faciliter l'établissement par la base d'institutions et d'initiatives de gouvernance dans les pays sortant d'une situation de conflit; et
- ✦ en essayant d'accorder l'aide internationale subséquente à un conflit au moment le plus opportun.

15.7 Adopter un budget d'aide internationale raisonné et fondé sur des données plutôt que les cibles financières actuelles (0,7 % du PIB d'ici 2015) déterminées au hasard et de manière arbitraire.

CONCLUSION

SAVOIR REGARDER AU LOIN

Grimper avec nous – dans votre imagination – jusqu’à un endroit en hauteur donnant une vue au loin et regarder ce que l’avenir pourrait réserver au Canada et à ses citoyens. Que voyez-vous? Pour notre part, nous voyons un pays offrant à ses citoyens la plus grande qualité de vie au monde, grâce à l’économie la plus dynamique. Nous voyons un pays devenu la fédération démocratique la mieux gouvernée et qui est hautement respecté en tant que chef de file à l’échelle internationale.

Que doivent accomplir les citoyens et les gouvernements pour réaliser cette vision? Les citoyens doivent assumer une plus grande responsabilité pour leur bien-être personnel et pour celui des autres, travailler de façon productive à l’économie canadienne, participer activement à la gouvernance démocratique de leur communauté et de leur pays et avoir la volonté d’accepter et d’appuyer l’acquiescement des responsabilités du Canada à l’étranger. Les gouvernements, quant à eux, doivent fonder leurs décisions, lois et politiques publiques sur des principes raisonnés, particulièrement les principes de la liberté, de la responsabilité, de la compassion, de la démocratie et d’un fédéralisme équilibré.

La vision et les recommandations de politiques énoncées dans ce volume-compilation de la série *Un Canada fort et prospère* représentent les plus grands efforts effectués par le *think tank* orienté vers les idées de marché le plus important au Canada, l’Institut Fraser, et par deux anciens politiciens d’expérience passionnés par le développement de politiques publiques visionnaires fondées sur des principes conservateurs. Est-ce que la vision et les recommandations énoncées dans ce volume pourraient être renforcées et améliorées? Bien sûr! Nous vous invitons à participer à cette amélioration en appuyant les travaux de l’Institut Fraser.

La mise en oeuvre et l’adoption des principes et politiques recommandés dans ce volume peuvent-elles être renforcées et étendues? Elles le peuvent et elles doivent l’être, pour que notre vision du Canada devienne une réalité

concrète. Par exemple, au Canada la mise en oeuvre des principes de la liberté économique et des marchés libres est la plus avancée dans les domaines du fonctionnement de l'économie et du commerce international. Cependant, la pleine réalisation des bénéfices de la mise en oeuvre de ces principes est encore sérieusement entravée par des prélèvements fiscaux et des contraintes réglementaires excessifs de la part de gouvernements fédéral et provinciaux obèses et protectionnistes. De même, la mise en oeuvre adéquate et rigoureuse des principes du marché pour la protection et la préservation du magnifique environnement naturel du Canada a à peine commencé.

En ce qui a trait à l'atteinte d'un équilibre approprié entre le rôle des secteurs public et privé et les différents ordres de gouvernement, particulièrement en ce qui concerne la prestation des services sociaux, les Canadiens devraient être grandement satisfaits de ce qui a été accompli en matière d'éducation primaire et secondaire et des réformes en cours dans le cas de l'aide sociale. Toutefois, les principes de la subsidiarité et du « rééquilibrage » n'ont pas encore été rigoureusement appliqués à la prestation des soins de santé ou à la garde d'enfants (deux secteurs qui doivent être grandement améliorés si les Canadiens veulent jouir de la plus grande qualité de vie au monde), ni au développement des provinces pauvres ou à l'aide aux Autochtones vivant dans les réserves.

En ce qui a trait au renouvellement de la démocratie canadienne, les réformes démocratiques en général progressent à un rythme d'escargot. Pour tous les ordres de gouvernement, une fraction seulement des mesures énumérées dans notre « éventail de réformes démocratiques » sont étudiées de façon active et une quantité encore moindre a été réellement mise en oeuvre.

En ce qui a trait au recentrage et à la réorientation de la politique étrangère canadienne, nous sommes encore loin d'être des champions de la libéralisation commerciale ou de l'approche des outils de création de richesse envers l'aide internationale, qui sont nécessaires pour que se réalise notre vision du Canada comme chef de file sur la scène mondiale.

En d'autres mots, il reste beaucoup à faire pour renforcer la mise en oeuvre et l'adoption des principes et des politiques énoncés dans ce volume. Nous concluons en vous invitant à maintenir votre intérêt et votre appui envers les travaux de l'Institut Fraser et envers les efforts de tous ceux engagés en faveur des principes et des politiques qui conduiront à *Un Canada fort et prospère*.

BIBLIOGRAPHIE

- ACE Project (2004), *Citizens' Initiatives*, <focus.aceproject.org/direct-democracy/citizen-initiatives>, en date du 26 octobre 2004.
- Adelman, C. (2003), « The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse », *Foreign Affairs*, vol. 82, no 6 (novembre/décembre), p. 9–14.
- Affaires indiennes et du Nord Canada (2004), *Une relation à redéfinir*, <www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/rel_f.html>.
- Afonso, Antonio, Ledger Schuknecht et Vito Tanzi (2005), « Public Sector Efficiency: An International Comparison », *Public Choice*, no 123, p. 321–47.
- Agence canadienne de développement international [ACDI] (2002), *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/STE-32015515-SG4>>.
- Agence canadienne de développement international [ACDI] (2003), *Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privé*, <www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/REN-218124828-P9B>.
- Agence canadienne de développement international [ACDI] (2005), *Budget des dépenses 2005-2006, Partie III : Rapport sur les plans et les priorités*, <www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr56_f.asp>.
- Agence canadienne de développement international [ACDI] (2006), *Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI*, version 2.5, <www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-131105815-LQY>.
- Agence des services frontaliers du Canada (2006), *Tarif des douanes*, <<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/menu-f.html>>.
- Agence du revenu du Canada (2003), *Énoncé de politique : activités politiques*, Numéro de référence CPS-022, <www.cra-arc.gc.ca/tax/charities/policy/cps/cps-022-f.html>.
- Agence du revenu du Canada (2006), *Prestations canadiennes pour enfants*, T4114, <<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4114/>>.

- Alberta, Relations internationales et intergouvernementales (2003), *Memorandum of Understanding: Alberta/British Columbia Partnership on Child Welfare*, <[www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/\(4.2.1.5\)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/(4.2.1.5)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf)>.
- Alberta, Relations internationales et intergouvernementales (2004), *Alberta-British Columbia Memorandum of Understanding: Environmental Cooperation and Harmonization*, <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/Environmental_Cooperation_MOU.pdf>.
- Alberta, Relations internationales et intergouvernementales (2005), *British Columbia-Alberta Memorandum of Understanding: Bilateral Water Management Agreement Negotiations*, <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU_Mars22005_FINAL.pdf>.
- Alesina, A. et B. Weder (2002), « Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? », *American Economic Review*, vol. 92, no 4, p. 1126–37.
- Alesina, A. et D. Dollar (2000), « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? », *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no 1 (mars), p. 33–63.
- Alesina, Alberto, Giuseppe Nicolandti, Silvia Ardagna et Fabio Schiantarelli (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, no 4 (juin), p. 791–825.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Roberto Perotti et Fabio Schiantarelli (2002), « Fiscal Policy, Profits and Investment », *American Economic Review*, vol. 92, no 3 (juin), p. 571–89.
- Allan, T.R.S. (1993), *Law, Liberty and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Clarendon Press.
- Allard, Jean R. (2002), *The Rebirth of Big Bear's People: The Road to Freedom*, Frontier Centre for Public Policy.
- Altenstetter, Christa et James Warner Björkman (dir.) (1997), *Health Policy Reform, National Variations and Globalization*, MacMillan Press.
- Anderson, Terry (1998), « The Rising Tide of Water Markets », présenté au séminaire *Property Rights, Economics and Environment* à Aix-en-Provence (France), <www.environnement-propriete.org/english/1998/pdf_download/anderson.pdf>.
- Anderson, Terry (2004), « Markets and the Environment: Friends or Foes? », *Case Western Reserve Law Review*, vol. 55, no 1.
- Anderson, Terry L., Bruce L. Benson et Thomas E. Flanagan (2006), *Self-Determination: The Other Path for Native Americans*, Stanford University Press.
- Anderson, Terry et Pamela Snyder (1997), *Priming the Invisible Pump*, Policy Series PS-9, Property and Environment Research Center.
- Archer, Keith, Roger Gibbins, Rainer Knopff et Leslie Pal (1999), *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, 2^e éd., Thompson Nelson.
- Asher, Mukul G (1995), *Compulsory Savings in Singapore: An Alternative to the Welfare State*, NCPA Policy Report No. 198, National Center for Policy Analysis.

- Asher, Mukul G (1999), *Pension Scheme in Singapore: Case Study and Implications*, EPW Special Articles.
- Asia Pacific Foundation of Canada (2002), *Generous at Heart, Prudent at Pocket, Foreign Aid and Trade: What Do Canadians Think?* APF Canada.
- Association des comptables généraux accrédités du Canada (2006), *Making Trade Dispute Resolution in Canada Work: Certified General Accountants' Experience with Canada's Agreement on Internal Trade* (avril), <www.cga-online.org/servlet/portal/serve/Library/News+and+Media/_Product/ca_rep_2006-05_ait.pdf>.
- Auerbach, Alan J. (1983), « Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital », *Journal of Economic Literature*, no 21, p. 905-40.
- Auerbach, Alan J. (1996), « Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency and Growth », dans Henry Aaron et William Gale (dir.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings Institution Press.
- Bach, Stanley (2003), *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*, Department of the Senate, Parliament House.
- Baghwati, J. (2004), *In Defence of Globalization*, Oxford University Press.
- Banque mondiale (2004), *World Development Indicators Online*, <www.worldbank.org/>.
- Banque mondiale (2005), *Doing Business: Benchmarking Business Regulations* [banque de données], <www.doingbusiness.org/>.
- Banque mondiale (2005), *World Development Indicators, 2005*, <devdata.worldbank.org/wdi2005/Cover.htm>.
- Barder, O. (2005), *Reforming Development Assistance: Lessons from the UK*, Working Paper No. 70, Centre for Global Development.
- Barro, Robert (1990), « Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98, no 5, p. S103-S125.
- Barro, Robert (1991), « Economic Growth in a Cross Section of Countries », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, no 2 (mai), p. 407-43.
- Bassanini, Andrea et Ekkehard Ernst (2002), *Labour Market Institutions, Product Market Regulations and Innovation: Cross-Country Evidence*, Economics Department Working Paper 316, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Battle, Ken (1998), *Transformation: Canadian Social Policy, 1985-2001*, The North American Institute.
- Baylor, Maximilian et Louis Beausejour (2004), *Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model*, Document de travail, Ministère des Finances du Canada.
- BC Citizens' Assembly on Electoral Reform (2004), *Droop Quota (Formula)*, <www.citizensassembly.bc.ca/public/learning_resources/glossary/2004/csharman-10_0412141107-017>.
- Beaulieu, Eugene, Jim Gaisford et Jim Higginson (2003), *Interprovincial Trade Barriers In Canada: How Far Have We Come? Where Should We Go?*, The Van Horne Institute.

- Beaulieu, Eugene, Kenneth J. McKenzie, Jimmy Stephane Vu et Jean-Francois Wen (2004), *Effective Tax Rates and the Formation of Manufacturing Enterprises in Canada*, Publication numérique de l'Institut Fraser (janvier), <www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=638>.
- Becker, G. (1998), « Human Capital and Poverty », *Religion and Liberty*, vol. 8, no 1, <www.acton.org/publicat/randl/print_article.php?id=258>.
- Becsi, Zsolt (1996), « Do State and Local Taxes Affect Relative State Growth? », *Economic Review*, vol. 81, no 2 (mars/avril), p. 18–36.
- Belsky, J. et J. Casidy (1994), « Attachment: Theory and Evidence », dans M. Rutter et D. Hay (dir.), *Development through Life: A Handbook for Clinicians*, Blackwell Scientific Publications, p. 549–71.
- Benson, Bruce et Ronald Johnson (1986), « The Lagged Impact of State and Local Taxes on Economic Activity and Political Behaviour », *Economic Inquiry*, vol. 24, no 3 (juillet), p. 389–401.
- Berggren, Niclas (1999), « Economic Freedom and Equality: Friends or Foes? », *Public Choice*, vol. 100, no 3/4 (septembre), p. 203–223.
- Bibby, Reginald W. (2004), *Projet familles de demain : un sondage sur les espoirs et les rêves des Canadiens*, Section 5, « Le rôle parental et les parents », L'Institut Vanier de la famille.
- Bishop, John (1999), « How Provincial Diploma Exams Improve Student Learning », *Fraser Forum* (septembre).
- Blank, Rebecca M. et P. Ruggles (1994), « Short-Term Recidivism among Public-Assistance Recipients », *American Economic Review*, vol. 84, no 2, p. 49–53.
- Blouin, Patric, M-J Couchesne et Isabelle Thony (2006), « Indicateurs sommaires des écoles publiques pour les provinces et territoires, 1997–2003 », Statistique Canada.
- Blumenthal, Sidney (1988), *Rise of the Counter-Establishment: From Conservative Ideology to Political Power*, HarperCollins Canada.
- Boessenkool, Kenneth J. (1997), *Back to Work: Learning from the Alberta Welfare Experiment*, Commentaire (avril), Institut C.D. Howe.
- Bosetti, L., R. O'Reilly et D. Gereluk (1998), « Public Choices and Public Education: The Impact of Alberta Charter Schools », article présenté à la rencontre annuelle de la American Educational Research Association à San Diego (CA).
- Bowles, Linda (1994), « The Weaning Process », *Washington Times* (20 décembre), p. A16.
- Boyer, J. Patrick (1992), *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, Dundurn.
- British Columbia Ministry of Human Resources, Economic Analysis Branch (2003), *MHR Exit Survey—Winter 2003*, <www.mhr.gov.bc.ca/research/reports/MHR_Q4.pdf>, en date d'octobre 2003.

- British Columbia, Department of Finance (2005a), *Budget and Fiscal Plan 2005/06*, Government of British Columbia.
- British Columbia, Department of Finance (2005b), *September Update: Budget and Fiscal Plan 2005/06*, Government of British Columbia.
- British Columbia, Ministry of Economic Development (2006), *Trade, Investment and Labour Mobility Agreement between British Columbia and Alberta*, <www.gov.bc.ca/ecdev/down/BC-AB_TILMA_Agreement-signed.pdf>.
- British Columbia, Ministry of State for Intergovernmental Relations (2005), *Quebec and British Columbia Sign Agreement on Francophone Affairs*, Communiqué de presse (23 novembre), <www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2005OTP0135-001080.htm>.
- Broder, P. (2001), *The Legal Definition of Charity and Canada Customs Revenue Agency's Charitable Registration Process*, Centre canadien de philanthropie, Affaires publiques, <www.imaginecanada.ca/Files/publicaffairs/Definition.pdf>.
- Brodie, Ian (2001), « Interest Group Litigation and the Embedded State: Canada's Court Challenges Program », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, no 2 (juin), p. 357-76.
- Brodie, Ian (2002), *Friends of the Court: The Privileging of Interest Group Litigants in Canada*, State University of New York Press.
- Brookshire, David, Bonnie Colby, Mary Ewers et Philip Ganderton (2004), « Market Prices for Water in the Semi-Arid West », *Water Resources Research*, vol. 40.
- Brown, R. et Y. Guillemette (2003), « Tax Treatment of Charitable Donations: How Much is Enough? », Backgrounder 70 (février), Institut C.D. Howe, <www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_70.pdf>.
- Burchinal, Margaret R. (1999), « Child Care Experiences and Developmental Outcomes », *Annals of American Academy of Political Science*, no 563 (mai), p. 73-97.
- Burney, Derek (2005), « Canada-US Relations: Are We Getting it Right? », The Ranchmen's Club, Calgary (novembre 17),
- Burnside, Craig et David Dollar (2000), *Aid, Policies and Growth*, Banque mondiale.
- Burnside, Craig et David Dollar (2004), *Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence*, Banque mondiale.
- Bussière, Patrick, Fernando Cartwright et Tamara Knighto (2004), *À la hauteur : résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE—La performance des jeunes du Canada en mathématiques, en lecture, en sciences et en résolution de problèmes : premiers résultats de 2003 pour les Canadiens de 15 ans*, Statistique Canada.
- Cai, Jinyong et Jagadeesh Gokhale (1997), « The Welfare Loss from a Capital Income Tax », *Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Review*, vol. 33, no 1, p. 2-10.
- Canada, Groupe d'étude de l'accès à l'information (2002), *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, Rapport (juin), Secrétariat du Conseil du Trésor, <www.atirtf-geai.gc.ca/accessReport-f.pdf>.

- Canada, Affaires intergouvernementales au Bureau du Conseil privé (2001), *Accord de Charlottetown (1992) (Text non officiel), Résumé*, <www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=consfile&sub=TheHistoryofConstitution&Doc=charlottetown_f.htm>.
- Canada, Bureau du vérificateur général (avril 1998), *Rapport du vérificateur général du Canada*.
- Canada, Bureau du vérificateur général (novembre 2003), *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*.
- Canada, Bureau du vérificateur général (novembre 2005), *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*.
- Canada, Bureau du Conseil privé (2006), *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*, <<http://www.regulation.gc.ca/directive/directive00-fra.asp>>.
- Canada, Chambre des communes (2005), *Règlement de la Chambre des communes* (30 juin), <www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.htm>.
- Canada, Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (1940), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales* (« Rowell-Sirois »), Imprimeur du Roi.
- Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada [Commission Macdonald] (1985), *Rapport sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Approvisionnement et services Canada.
- Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2005), *Énoncé de politique internationale du Canada : Fierté et influence, notre rôle dans le monde*, <geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-fr.asp>.
- Canada, Ministère des Finances (2004a), *Budget 2004*, Gouvernement du Canada.
- Canada, Ministère des Finances (2004b), *Dépenses fiscales et évaluations 2004*, <www.fin.gc.ca/toce/2004/taxexpo4_f.html>.
- Canada, Ministère des Finances (2005), *Plan budgétaire 2005*, <www.fin.gc.ca/budget05/pdf/bp2005f.pdf>.
- Canada, Ministère des Finances (2005), *Budget fédéral 2005*, Gouvernement du Canada.
- Canada, Ministère des Finances (2005a), *Budget 2005*, Gouvernement du Canada.
- Canada, Ministère des Finances (2005b), *Mise à jour économique et financière*, Gouvernement du Canada.
- Canada, Ministère des Finances (2006), *Plan budgétaire 2006*. Gouvernement du Canada.
- Canada, Ministère des Finances (2007), *Plan budgétaire 2005*, Gouvernement du Canada.
- Canada, Ministère de la Justice (avril 2005), *Un cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information*.

- Canadian Broadcasting Corp. [CBC] (2006), « Senator Slams Sparse Canadian Military Presence in Africa », *CBC News* (26 septembre), <www.cbc.ca/canada/story/2006/09/26/militaryafrica.html>.
- Canadian Parliamentary Review* (1996), « Committee Systems in Quebec and Ontario: Part 1: Structure and Organization », *Canadian Parliamentary Review* 19, 1 (Spring), p. 25–30.
- Presse canadienne/Léger Marketing (2003), *Canadians and Back to School*, Sondage, 25 août.
- Cao, Jian (1996), *Welfare Reciprocity and Welfare Recidivism: An Analysis of the NLSY Data*, Institute for Research on Poverty.
- Carpay, John (2005-2006), « A Voice for Freedom in Canada's Courts », *Fraser Forum* (décembre/janvier), p. 15–16, <www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Dec05ffCarpay.pdf#>.
- CBC News Online (2004), *Indepth: Canadian Government—Canada and Public Inquiries*, <www.cbc.ca/news/background/cdngovernment/inquiries.html>.
- Centre for Global Development [CGD] (2006), *Commitment to Development Index*, <www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi>.
- CEPA (2005), « The Importance of Timely Construction », présentation de David MacInnes, président de l'Association canadienne de pipelines (octobre 2005).
- Chambers of Commerce of Ireland (2003), « Chambers Warn of Strain Labour Shortages Are Placing on Business », Chambers of Commerce.
- Chambre de commerce du Canada (2004), *Obstacles to Free Trade in Canada: A Study on Internal Trade Barriers* (novembre).
- Chao, Johnny C.P. et Herbert G. Grubel (1998), « Optimal Levels of Spending and Taxation in Canada », dans Herbert G. Grubel (dir.), *How To Use the Fiscal Surplus: What Is the Optimal Size of Government?*, Institut Fraser, p. 53–68.
- Conseil national du bien-être social (2004), *Fact Sheet: Welfare Recipients*, <www.ncwcnbes.net/htmldocument/principales/numberwelfare_f.htm>.
- Conseil national du bien-être social (2006), *Welfare Incomes 2005*, <www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/ReportENG.pdf>.
- Directeur général des élections du Canada (1997), *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36^e élection générale*, <www.elections.ca/gen/rep/ceo/ceoreport_f.pdf>.
- Directeur général des élections du Canada (2000), *Trente-septième élection générale 2000 : Résultats officiels du scrutin*, <www.elections.ca/gen/rep/re2/SynopsisPart1_f.pdf>.
- Chirinko, Robert et Andrew Meyer (1997), « The User Cost of Capital and Investment Spending: Implications for Canadian Firms », dans Paul J. N. Halpern (dir.), *Financing Growth in Canada*, University of Calgary Press, p. 17–69.

- Chirinko, Robert, Steven M. Fazzari et Andrew P. Meyer (1999), « How Responsive Is Business Capital Formation to Its User Cost? An Exploration with Micro Data », *Journal of Public Economics*, vol. 74, p. 53–80.
- Clarke, Rory et Eileen Capponi (2004), *OCDE en chiffres : Édition 2004*, OCDE.
- Clemens, Jason et Niels Veldhuis (2005), *Growing Small Businesses in Canada: Removing the Tax Barrier*, Studies in Entrepreneurship & Markets 1 (décembre), Institut Fraser.
- Clemens, Jason et Niels Veldhuis (2007), *Beyond Equalization: Examining Fiscal Transfers in a Broader Context*, Institut Fraser
- Clemens, Jason, Joel Emes et Rodger Scott (2002), *The Corporate Capital Tax: Canada's Most Damaging Tax*, Public Policy Sources 56 (avril), Institut Fraser.
- Clemens, Jason, Jonathan Hayes, Mark Mullins, Niels Veldhuis et Christopher Glover (2005), *Government Failure in Canada, 2005 Report: A Review of the Auditor General's Reports, 1992-2005*, Public Policy Sources 86, Institut Fraser, <www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=800>.
- Clemens, Jason, Niels Veldhuis et Milagros Palacios (2007), *Tax Efficiency: Not All Taxes Are Created Equal*, Studies in Economic Prosperity 4, Institut Fraser.
- Clemens, M. et T. Moss (2005), *Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target*, Working paper 68, Centre for Global Development.
- Clemens, M., S. Radelet et R. Bhavnani (2004), *Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth*, Working paper 44, Centre for Global Development.
- Cleverley, William O. et Roger K. Harvey (1992), « Is There a Link between Hospital Profit and Quality? », *Health Care Financial Management*, vol. 46, no 9 (septembre), p. 40, 42, 44–45.
- Cline, W. (2004), *Trade Policy and Global Povert*, Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Cnaan, Ram A. (2002), *The Invisible Caring Hand: American Congregations and the Provision of Welfare*, New York University Press.
- Cohen, Stewart et T. Neale (dir.) (2006), *Participatory Integrated Assessment of Water Management and Climate Change in the Okanagan Basin, British Columbia*. Environnement Canada et University of British Columbia.
- Collier, P. et A. Hoeffler (2002), « Aid, Policy and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict », *Defence and Peace Economics*, vol. 13, no 6, p. 435–450.
- Collier, P. et A. Hoeffler (2006a), « Military Expenditure in Post-Conflict Societies », *Economics of Governance*, vol. 7, no 1, p. 89–107.
- Collier, P. et A. Hoeffler (2006b), *Post-Conflict Risks*, Working Paper 2006-12, Centre for the Study of African Economics.
- Collier, P. et D. Dollar (2002), « Aid Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, vol. 45, no 1, p. 1–26.
- Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2001), *Les solutions émergentes*, Gouvernement du Québec, <www.cessss.gouv.qc.ca/pdf/fr/00-109.pdf>, en date du 7 juillet 2003.

- Commission de coopération environnementale (2003), *La mosaïque nord-américaine : un rapport sur l'état de l'environnement*.
- COMPAS (1998), « Canadian Public Opinion on Families and Public Policy », Rapport à Southam News et à la National Foundation for Family Research and Education (NFFRE), 23 novembre, <www.fact.on.ca/compas/compas.htm>.
- COMPAS (2003), « Ontario Provincial Election Report for Global TV, National Post, Ottawa Citizen and Windsor Star », 29 mai, <www.compas.ca/data/o3o521-GlobalOnProvElection-E.pdf>.
- COMPAS (2004), *Inter-Provincial Trade Barriers: Seriously Damaging to the Economy and Standard of Living and Almost as Harmful as Canada-U.S. Trade Barriers*. Sondage hebdomadaire des dirigeants d'entreprises BDO Dunwoody/Chamber dans le *Financial Post*, pour publication le 13 septembre 2004.
- Conference Board du Canada (2005), *An Impact Assessment of the BC/Alberta Trade, Investment and Labour Mobility Agreement*, <www.gov.bc.ca/ecdev/popt/media_room/bc_ab_trade_investment_mobility_agreement.htm>, en date du 20 mars 2007.
- Conseil canadien de développement social [CCDS] (2004), *Child Care for a Change!*, Compte-rendu de conférence, Winnipeg (MB) (12-14 novembre 2004), <www.ccsd.ca/subsites/child_care/cc-proceedings.pdf>.
- Conseil canadien pour les partenariats public-privé [CCPPP] (2004), *National Public Opinion Survey on Public-Private Partnerships*, <www.pppcouncil.ca/publications.asp#Surveys>.
- Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (1996), *Entente sur les marchés publics de l'Atlantique*, <<http://www.cap-cpma.ca/images/pdf/fre/1996%20Atlantic%20Procurement%20Agreement%20-%20French%20Signed.pdf>>.
- Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (2000), *Protocole d'entente sur la coopération au Canada atlantique*, <www.cap-cpma.ca/images/pdf/eng/capmou.pdf>.
- Copelan, Brian R. (1998), « Economics and the Environment: The Recent Canadian Experience et Prospects for the Future », dans *Canada in the 21st Century*. (Industry Canada),
- Cordon, Sandra (2006), « McLachlin Backs Appointment Process », *The Globe and Mail* (4 février), p. A12.
- Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) [CMEC] (2005), [site Web] <www.cmec.ca/index.fr.html>.
- Council on Foreign Relations (2005), *Building a North American Community: Report of an Independent Task Force*, Independent Task Force Report 53, <www.cfr.org/pub81o2/independent_task_force_report/building_a_north_american_community.php>.
- Cowley, Peter et Stephen Easton (2004), *Report Card on Aboriginal Education in British Columbia: 2004 Edition*, Studies in Education Policy, Institut Fraser.

- Cowley, Peter et Stephen Easton (2006), *Report Card on Aboriginal Education in British Columbia: 2006 Edition*, Studies in Education Policy, Institut Fraser.
- Cummins, Jason, Kevin Hassandt et Glen Hubbard (1996), « Tax Reforms and Investment: A Cross-country Comparison », *Journal of Public Economics*, vol. 62, no 1-2, p. 237-273.
- Currie, Janet et Duncan Thomas (1997), « Do the Benefits of Early Childhood Education Last? », *Options politiques* (juillet-août).
- Dade, C. (2006), *The Privatization of Foreign Development Assistance*. FOCAL policy paper (juillet), Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), <www.focal.ca/pdf/focal_privatization_julo6.pdf>.
- Daigle, Réal *et al.* (2006) « Les impacts de l'élévation du niveau de la mer et du changement climatique sur la zone côtière du sud-est du Nouveau-Brunswick », Environnement Canada.
- Dales, John H. (1966a), « Protection, Immigration and Canadian Nationalism », dans Peter Russell (dir.), *Nationalism in Canada* (McGraw-Hill), p. 164-177.
- Dales, John H. (1966b), *The Protective Tariff in Canada's Development*, University of Toronto Press.
- Darby, Paul, Kip Beckman, Yves St-Maurice et Dan Lemaire (2006), *Death by a Thousand Paper Cuts: The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity*. Conference Board du Canada.
- Dawson, John W. (1998), « Institutions, Investment and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence », *Economic Inquiry*, vol. 36 (octobre), p. 603-619.
- Dawson, MacGregor R., W.F. Dawson et Norman Ward (1989), *Democratic Government in Canada*, University of Toronto Press.
- de Moor, André et Peter Calamai (1997), *Subsidizing Our Demise: Undermining the Earth with Public Funds*, Earth Council.
- de Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Penguin.
- Ministère des Finances du Canada (2006), *Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens*, Gouvernement du Canada.
- Ministère des Finances du Canada (2007), *Transferts fédéraux aux provinces et territoires*, <<http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/mtpf.html>>.
- Devarajan, Shantayanan, David Dollar et Torgny Holmgren (dir.) (2001), *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, Banque mondiale.
- Dickerson, Mark O. et Thomas Flanagan (2006), *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach*, 7^e éd., Thompson Nelson.
- DiLorenzo, Thomas J. (1984), *The Myth of Government Job Creation*, Policy Analysis, The Cato Institute, <www.cato.org/pubs/pas/pao48es.html>, en date d'octobre 2003.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lepez-de-Silanes et Andrei Shleifer (2002), « The Regulation of Entry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, no 1 (février), p. 1-37.

- Dobell, Peter (2003), « The Obstacles to Empowering MPs and MLAs and What It Would Take to Empower Them », dans Gordon Gibson (dir.), *Fixing Canadian Democracy*, Institut Fraser, p. 83–95.
- Docherty, David C. (2004), « Could the Rebels Find A Cause? House of Commons Reform in the Chrétien Era », *Review of Constitutional Studies*, vol. 9, no 1–2, p. 283–302.
- Docherty, David C. et Stephen White (2004), « Parliamentary Democracy in Canada », *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no 3, p. 613–29.
- Dodenhoff, David (1998), *Privatizing Welfare in Wisconsin: Ending Administrative Entitlements—W-2s Untold Story*, Wisconsin Policy Research Institute.
- Dodge, David (2006), « Global Economic Forces and the Need for Adjustment », Remarques de David Dodge, Gouverneur de la Banque du Canada, à la Chambre de commerce du Montréal métropolitain et à la Fédération des chambres de commerce du Québec (21 juin).
- Doucoulagos, Chris et Mehmet Ali Ulubasoglu (2006), « Economic Freedom and Economic Growth: Does Specification Make a Difference? », *European Journal of Political Economy*, vol. 22, no 1, p. 60–81.
- Dymond, Bill et Michael Hart (2004), « Canada and the New American Empire: Asking the Right Questions », *Options politiques* (juin/juillet), p. 65–72.
- Eagles, Munroe, Harold Jansen, Anthony Sayers et Lisa Young (2005), « Financing Federal Nomination Contests in Canada—An Overview of the 2004 Experience », Article présenté à la rencontre annuelle de l'Association canadienne de science politique à London (Ontario), <www.partyfinance.ca/publications/Nominations.pdf>.
- Easterly, W. (2002), « The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid », *Policy Reform*, vol. 5, no 4, p. 223–50.
- Easterly, W. (2003), « Can Foreign Aid Buy Growth? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no 3, p. 23–48.
- Easterly, W. (2006), *The White Man's Burden*, Penguin.
- Easterly, William (2003), « Can Foreign Aid Buy Growth? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no 3, p. 23–48.
- Easton, Steven T. et Michael A. Walker (1997), « Income, Growth and Economic Freedom », *American Economic Review*, vol. 87, no 2 (mai), p. 328–332.
- Economist* (2005) « Rescuing Environmentalism. Are You Being Served? », *The Economist* (23 avril 2005).
- Edwards, Sebastian et Alejandra Cox Edwards (2000), *Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile*, NBER Working Paper 7646, National Bureau of Economic Research.
- Elections BC (2002), *Guide to the Initiative Process*, <www.elections.bc.ca/guidebooks/869.pdf>; <www.elections.bc.ca/init/i_guide.html>.
- Elections BC (2003), *Report of the Chief Electoral Officer on the Recall Process in British Columbia*, <www.elections.bc.ca/rpt/rclrpt03.pdf>.

- Elections BC (2005), *Statement of Votes: Referendum on Electoral Reform* (17 mai), <www.elections.bc.ca/elections/sovo5/refSOV05/SOV-Refcomplete.pdf>.
- Élections Canada (2003), *Réforme électorale—Financement politique*, <<http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=major&dir=re3&lang=f>>.
- Élections Canada (2004), *Le directeur général des élections annonce l'application de la décision de la Cour suprême sur les tiers*, Communiqué de presse, <<http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=may18o4&dir=pre&lang=f>>.
- Élections Canada (2004), *Élections passées* (16 septembre), <<http://www.elections.ca/intro.asp?section=pas&document=index&lang=f>>.
- Elections PEI (2005), *Plebiscite on Mixed Member Proportional Representation System—Official Results*, Elections Prince Edward Island, <www.electionspei.ca/plebiscites/pr/results/detailed/index.php>.
- Emes, Joel et Dexter Samida (1997), « Canada's Tax on Economic Growth », Texte non publié, Institut Fraser.
- Emes, Joel et Jason Clemens (2001), *Flat Tax: Principles and Issues*. Critical Issues Bulletins (avril), Institut Fraser.
- Epp, Charles R. (1998), *The Rights Revolution*, University of Chicago Press.
- Esmail, Nadeem et Michael Walker (2004), *How Good Is Canadian Health Care?* Critical Issues Bulletin, Institut Fraser.
- Esmail, Nadeem et Michael Walker (2005a), *Waiting Your Turn: Hospital Waiting Lists in Canada, 15th edition*, Institut Fraser.
- Esmail, Nadeem et Michael Walker (2005b), *How Good is Canadian Health Care? 2005 Report*, Institut Fraser.
- Esmail, Nadeem et Michael Walker (2006), *How Good is Canadian Health Care? 2006 Report: An International Comparison of Health Care Systems*, Publication numérique de l'Institut Fraser, <<http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=877>>.
- Esmail, Nadeem, Niels Veldhuis, Amela Karabegovic et Jason Clemens (2005), *Migration of Seniors, Health Care Spending and Fiscal Pressure*, Institut Fraser (février).
- Farlam, P. (2006), *Working Together Assessing Public–Private Partnerships in Africa*, NEPAD Policy Focus Report 2. South African Institute of International Affairs.
- Farr, W. Ken, Richard A. Lord et J. Larry Wolfenbarger (1998), « Economic Freedom, Political Freedom and Economic Well-Being: A Causality Analysis », *Cato Journal*, vol. 18, no 2 (automne), p. 247–262.
- Farrell, David M. (2001), *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave.
- Fazzari, Steven, R. Glenn Hubbard et Bruce Petersen (1988), « Investment, Financing Decisions and Tax Policy », *American Economic Review*, vol. 78, no 2, p. 200–205.

- Feachem, Richard G.A., Neelam K. Sekhri et Karen L. White (2002), « Getting More for Their Dollar: A Comparison of the NHS with California's Kaiser Permanente », *British Medical Journal*, vol. 324, p. 135–141.
- Feldstein, Martin (1999), « Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax », *Review of Economics and Statistics*, vol. 81, no 4, p. 674–680.
- Ferguson, Brian S. (2002), *Profits and the Hospital Sector: What Does the Literature Really Say?*, Atlantic Institute for Market Studies, <www.aims.ca/commentary/profits.pdf>.
- Ferrara, Peter J. et al. (1995), *Private Alternatives to Social Security in Other Countries*, NCPA Policy Report 200 (octobre), National Center for Policy Analysis.
- Ferson, M.J. (1994), « Control of Infections in Child Care », *Medical Journal of Australia*, vol. 161, p. 615–618.
- Flanagan, Tom (1998), « Alternative Vote: An Electoral System for Canada », *Inroads: The Canadian Journal of Opinion*, vol. 7, p. 73–78.
- Flanagan, Tom (2000), *First Nations? Second Thoughts*, McGill-Queen's University Press.
- Flanagan, Tom et Christopher Alcantara (2002), *Individual Property Rights on Canadian Indian Reserves*, Public Policy Source 60, Institut Fraser, <www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/property-rights.pdf>.
- Folster, Stefan et Magnus Henrekson (2001), « Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries », *European Economic Review*, vol. 45, p. 1501–1520.
- Fonds monétaire international (2005), *World Economic Outlook: Building Institutions* (septembre), <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/index.htm>.
- Fossedal, Gregory A. (2002), *Direct Democracy in Switzerland*, Transaction.
- Frenette, M. et G. Picot (2003), *La vie après l'aide sociale : le bien-être économique des personnes qui ont cessé de toucher l'aide sociale au Canada dans les années 90*, Analytical Studies Research Paper Series 192, Statistique Canada.
- Friedman, T. (2005), *The World Is Flat: A Brief History of the 21st Century*, Farrar, Straus and Giroux.
- Friendly, Martha et Jane Beach (2005), *Early Childhood Education and Care in Canada 2004*, Child Care Resource and Research Unit (CCRU), <www.childcarecanada.org>.
- Gabel, Todd, Jason Clemens et Sylvia LeRoy (2004), *Welfare Reform in Ontario: A Report Card*, Publication numérique de l'Institut Fraser, Institut Fraser, <www.fraserinstitute.ca>.
- Gagné, Lynda G. (2003), *Travail des parents, recours à des services de garde et résultats cognitifs des jeunes enfants*, Statistique Canada.
- Gartzke, Eric (2005), Economic Freedom and Peace », dans James Gwartney et Robert Lawson, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, Institut Fraser, p. 29–44, <www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=789>.

- General Accounting Office [GAO] (1997), « Head Start: Research Provides Little Information on Impact of Current Program », Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives (avril), <www.gao.gov/archive/1997/he97059.pdf>.
- Gibson, Gordon (2002), *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Assemblée des citoyens sur la réforme électorale, <www.citizensassembly.bc.ca/resources/gibson_report.pdf>.
- Ginsburg, Tom (2003), *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press.
- Glennon, Robert (2006), « The Quest for More Water: Why Markets Are Inevitable », Property and Environment Research Center.
- Godin, Keith, Milagros Palacios, Jason Clemens, Niels Veldhuis et Amela Karabegović (2006), *An Empirical Comparison of Labour Relations Laws in Canada and the United States*, Studies in Labour Markets 2, Institut Fraser.
- Gokhale, M. et al. (2004), « Female Literacy: The Multifactorial Influence on Child Health in India », *Ecology of Food and Nutrition*, vol. 43, no 4, p. 257–278.
- Goldfarb, Danielle et Stephen Tapp (2006), *How Can Canada Improve Its Development Aid? Lessons from Other Agencies*, Institut C.D. Howe.
- Goldfarb, Danielle et William Robson (2003), *Risky Business: US Border Security and the Threat to Canadian Exports*, Institut C.D. Howe.
- « Commission Gomery » (Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires) (2005), *Qui est responsable?* (1^{er} novembre), Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- « Commission Gomery », (Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires) (2006), *Rétablir l'imputabilité: Recommandations* (1^{er} février), Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- Goolsbee, Austan (1998), « Investment Tax Incentives, Prices and the Supply of Capital Goods », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, no 1, p. 121–148.
- Goolsbee, Austan (2004a), « Taxes and the Quality of Capital », *Journal of Public Economics*, vol. 88, p. 519–543.
- Goolsbee, Austan (2004b), « The Impact of the Corporate Income Tax: Evidence from State Organizational Form Data », *Journal of Public Economics*, vol. 88, p. 2283–2299.
- Gotlieb, Allan (1991), « *I'll Be with You in a Minute, Mr. Ambassador* »: *The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, University of Toronto Press.
- Gotlieb, Allan (2003), « A Grand Bargain with the US », *National Post* (5 mars), p. A16.
- Gouvernement de l'Alberta (2007), *Throne Speech 2007* (7 mars).
- Gouvernement de la Colombie-Britannique (2006a), *BC - AB Agreement Fact Sheet – Procurement*, Ministry of Economic Development, <www.gov.bc.ca/ecdev/popt/media_room/bc_ab_trade_investment_mobility_agreement.htm>, en date du 20 mars 2007.

- Gouvernement de la Colombie-Britannique (2006b), *Trade, Investment and Labour Mobility Agreement between British Columbia and Alberta*, Ministry of Economic Development, <www.gov.bc.ca/ecdev/popt/media_room/bc_ab_trade_investment_mobility_agreement.htm>, en date du 20 mars 2007.
- Gouvernement de la Colombie-Britannique (2007), *TILMA Occupation Listing - avril 2007*. Victoria: Ministry of Economic Development, <www.gov.bc.ca/ecdev/popt/media_room/bc_ab_trade_investment_mobility_agreement.htm>, as of mai 4, 2007.
- Gouvernement du Canada (2004), *Dépenses fiscales et évaluations—2004*, <www.fin.gc.ca/toce/2004/taxexp04_f.html>.
- Gouvernement du Canada (2005a), *Activités et dépenses relatives au développement de la petite enfance/Activités et dépenses relatives à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants*, <socialunion.gc.ca/ecd/2004/french/page00.html>.
- Gouvernement du Canada (2005b), *Plan budgétaire 2005*, Ministère des Finances du Canada, <www.fin.gc.ca/budget05/pdf/bp2005f.pdf>.
- Gouvernement du Canada (2006a), *Dépenses fiscales et évaluations 2006*, <www.fin.gc.ca/tocf/2006/taxexp_f.html>.
- Gouvernement du Canada (2006b), *Plan budgétaire 2006 : cibler les priorités*, Ministères des Finances du Canada, <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/bp2006f.pdf>.
- Gouvernement du Canada (2007), *Plan budgétaire 2007 : viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, Ministère des Finances du Canada, <www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.
- Gouvernement du Manitoba (2005a), *En marche : les gouvernements du Canada et du Manitoba signent un accord sur l'apprentissage et la garde d'enfants*, Communiqué de presse (29 avril), <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2005/04/2005-04-29-07.html.fr>>.
- Gouvernement du Manitoba (2005b), *Moving Forward on Early Learning and Child Care: Manitoba's Action Plan—Next Steps*, <www.gov.mb.ca/fs/child_care/moving_forward.html>.
- Gouvernement de l'Ontario, Bureau du vérificateur général (2001), *Rapport annuel 2001*, VFM Section 3.06.
- Gouvernement du Québec (1999), *Ministère de la Famille et de l'Enfance, Rapport Annuel 1998-1999*, <http://www.mfa.gouv.qc.ca/ministere/rapports_annuels.asp>.
- Gouvernement du Québec (2004), *Comptes publics, 2003-2004. Volume 2*, Ministère des Finances, <www.finances.gouv.qc.ca/en/documents/publications/pdf/vol2-2003-2004.pdf>.
- Grady, Patrick et Kathleen Macmillan (1998), « Why Is Interprovincial Trade Down and International Trade Up? », *Canadian Business Economics* (novembre), p. 26-35.
- Graham, John R. (2002), « Dead Capital on Ontario's Hospitals », *Fraser Forum* (avril), p. 23-24.
- Granatstein, J.L. (2003), « The Importance of Being Less Earnest: Promoting Canada's National Interests through Tighter Ties with the U.S », Discours des bienfaiteurs de l'Institut C.D. Howe, Toronto (21 octobre).

- Gravelle, Jane (1989), « Differential Taxation of Capital Income: Another Look at the 1986 Tax Reform Act », *National Tax Journal*, vol. 42, no 4, p. 441–463.
- Gravelle, Jane (2004), « The Corporate Tax: Where Has It Been and Where Is It Going? », *National Tax Journal*, vol. 57, no 4, p. 903–923.
- Gravelle, Jane et Laurence Kotlikoff (1993), « Corporate Tax Incidence and Inefficiency when Corporate and Noncorporate Goods Are Close Substitutes », *Economic Inquiry*, vol. 31, no 4, p. 501–516.
- Greene, Ian, Carl Baar, Peter McCormick, George Szablowski et Martin Thomas (1998), *Final Appeal: Decision-Making in Canadian Courts of Appeal*, Lorimar.
- Greenhill, R. (2005), *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact*, Rapport intérimaire du Global Voices Project, <www.ciia.org/XVoices_Int_Report.pdf>.
- Grier, Kevin et Gordon Tullock (1989), « An Empirical Analysis of Cross-national Economic Growth, 1951–80 », *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, p. 259–276.
- Griffiths, Rudyard et Greg Lyle (2005), « Why Young People Don't Vote », Éditorial, *National Post* (13 décembre), <www.thedemocracyproject.ca/holding/why-young-people-don2019t-vote>.
- Griswold, Daniel T. (2004), *Trading Tyranny for Freedom: How Open Markets Till the Soil for Democracy*, Trade Policy Analysis 26 (janvier), Cato Institute, <www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-026es.html>.
- Griswold, Daniel (2005), « Wreaking Environmental Harm – Another Case Against Farm Subsidies », Property and Environment Research Center.
- Grogger, J. et C. Michalopoulos (2003), « Welfare Dynamics under Time Limits », *Journal of Political Economy*, vol. 3, no 3, p. 530–553.
- Grossman, Philip (1988), « Government and Economic Growth: A Non-Linear Relationship », *Public Choice* 56, p. 193–200.
- Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (EPETFF) (2006), *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, mai 2006, Ministère des Finances du Canada, <www.eqtff-pfft.ca>.
- Grubel, Herbert G. (1998a), « Economic Freedom and Human Welfare: Some Empirical Findings », *Cato Journal*, vol. 18, no 2 (automne), p. 287–304.
- Grubel, Herbert G. (dir.) (1998b), *How to Use the Fiscal Surplus: What Is the Optimal Size of Government?*, Institut Fraser.
- Grubel, Herbert G. (2000), *Unlocking Canadian Capital: The Case for Capital Gains Tax Reform*, Institut Fraser.
- Grubel, Herbert G. (dir.) (2001), *International Evidence on the Effects of Having No Capital Gains Taxes*, Institut Fraser.
- Grubel, Herbert G. (dir.) (2003), *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, Institut Fraser.

- Grubel, Herbert G. (2005), *Immigration and the Welfare State in Canada: Growing Conflicts, Constructive Solutions*, Public Policy Sources 84, Institut Fraser.
- Gwartney, James et Robert Lawson (2006), *Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report*, Institut Fraser, <www.freetheworld.com>.
- Gwartney, James et Robert Lawson (2007), *Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report*, Institut Fraser, <www.freetheworld.com>.
- Gwartney, James, Chuck Skipton et Robert Lawson (2001), « Trade Openness, Income Levels and Economic Growth », dans James Gwartney et Robert Lawson, *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report*, Institut Fraser, p. 71–87.
- Gwartney, James, Randall Holcombe et Robert Lawson (1998), « The Scope of Government and the Wealth of Nations », *Cato Journal*, vol. 18, no 2 (automne), p. 163–190.
- Gwartney, James, Robert Lawson et Walter Block (1996), *Economic Freedom of the World: 1975–1995*, Institut Fraser, <www.freetheworld.com>.
- Hall, Robert E. et Alvin Rabushka (1995), *The Flat Tax*, Hoover Institution Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison et John Jay [1787] (2003), *The Federalist Papers*, Bantam Dell.
- Hamilton, Gayle, S. Freedman, L. Gennetian, C. Michalopoulos, J. Walter, D. Adams-Ciardullo et A. Gassman-Pines (2001), *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs*, US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation; US Department of Education, Office of the Under Secretary, Office of Vocational and Adult Education.
- Hansen, H. et F. Tarp (2000), « Aid Effectiveness Disputed », *Journal of International Development*, vol. 12, p. 375–398.
- Harding, Lesley (1998), *Case Studies: America Works, USA* (mai), <www.sustainability.org.uk/info/casestudies/america.htm>, en date d'octobre 2003.
- Harris, K. (2005), « New Law 'Flawed'—Whistleblower Claims: Measures Won't Protect Civil Servants », *Edmonton Sun* (2 novembre), p. 31.
- Harris, Mike et Preston Manning (2005a), *Pour un Canada fort et prospère*, Institut Fraser.
- Harris, Mike et Preston Manning (2005b), *Au service des Canadiens dans un Canada fort et prospère*, Volume II, Institut Fraser.
- Harris, Mike et Preston Manning (2006a), *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère*, Volume III, Institut Fraser.
- Harris, Mike et Preston Manning (2006b), *Une économie dynamique dans un Canada fort et prospère*, Volume IV, Institut Fraser.
- Harris, Mike et Preston Manning (2007), *Un Canada fort et prospère sur la scène internationale*, Volume V, Institut Fraser.

- Hart, Michael (1998), *Globalization and Standardization: Does a Global Economy Need Global Rules?*, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Ministère de l'Industrie du Canada.
- Hart, Michael (2004), « Lessons from Canada's History as a Trading Nation », *Fraser Forum* (juin), p. 6–8.
- Hart, Michael (2005), *Escaping the Trap of Agricultural Supply Management*, Backgrounder 90 (avril), Institut C.D. Howe.
- Hart, Michael (2006), *Steer or Drift? Taking Charge of Canada-US Regulatory Convergence*, Commentary 229, Institut C.D. Howe.
- Hart, Michael et Bill Dymond (2006), « Waiting for Conservative Trade Policy », *Options politiques*, vol. 27, no 8 (octobre), p. 63–69.
- Hassett, K. et R. Shapiro (2003), « How Europe Sows Misery in Africa », *Washington Post* (22 juin), <www.globalpolicy.org/soecon/ffd/2003/0623cap.htm>.
- Hawken, Paul, Amory Lovins et L. Hunter Lovins (2000), *Natural Capitalism: Creating the Next Industrial Revolution*, Back Bay Press.
- Helliwell, John F. (2002), *Globalization and Well-Being*, UBC Press.
- Helliwell, John F. et John McCallum (1995), « National Borders Still Matter for Trade », *Options politiques*, vol. 16, p. 44–48.
- Helms, L. Jay (1985), « The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series-Cross Section Approach », *Review of Economics and Statistics*, vol. 67, no 4, p. 574–582.
- Henderson, David (1994), « Putting 'Trade Blocs' into Perspective », dans Vincent Cable et David Henderson (dir.), *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, (Royal Institute of International Affairs), p. 179–198.
- Hendricks, Kenneth, Raphael Amit et Diana Whistler (1997), *La fiscalité des petites et moyennes entreprises au Canada*, Document de travail 97-11, Préparé pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ministère des Finances du Canada.
- Hepburn, Claudia R. et Robert Van Belle (2003), *The Canadian Education Freedom Index*, Studies in Education Policy (septembre), Institut Fraser.
- Hepburn, Claudia et Robert Van Belle (document non publié), « Ten Case Studies of School Choice in Canada », disponible sur demande à l'auteur.
- Hiebert, Janet L. (2004), *Charter Conflicts: What Is Parliament's Role?*, McGill-Queens University Press.
- Hirschl, Ran (2004), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of New Institutionalism*, Harvard University Press.
- Holmes, John W. (1989), « The Disillusioning of the Relationship: Epitaph of a Decade », dans Lansing Lamont et J. Duncan Edmunds (dir.), *Friends So Different: Essays on Canada and the United States in the 1980s*, University of Ottawa Press for the Americas Society, p. 308–318.

- Holtz-Eakin, Douglas et Donald Marples (2001a), *Distortion Costs of Taxing Wealth Accumulation: Income versus Estate Taxes*, NBER Working Paper 8261, National Bureau of Economic Research.
- Holtz-Eakin, Douglas et Donald Marples (2001b), *Estate Taxes, Labour Supply and Economic Efficiency*, Center for Policy Research Special Report, American Council for Capital Formation.
- Howett, Richard et Kristiana Hansen (2005), « The Evolving Western Water Markets », *Choices*, American Agricultural Economics Association.
- Hoxby, Caroline M. (2001), « How School Choice Affects the Achievement of Public School Students », Article préparé pour une réunion de la Koret Task Force à la Hoover Institution (Stanford, CA) (20–21 septembre 2001), <post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/choice_sepo1.pdf>.
- Hsia, David C. et Cathaleen A. Ahern (1992), « Good Quality Care Increases Hospital Profits under Prospective Payment », *Health Care Financing Review*, vol. 13, no 3 (printemps), p. 17–24, <www.epw.org.in/34-52/sa4.htm>, en date du 3 août, 2001.
- Hufbauer, Gary (2005), « Inconsistency between Diagnosis and Treatment », *Journal of International Economic Law*, vol. 8, no 2 (juin), p. 291–297.
- Huffman, James L. (1993), « NAFTA and Water: Dare We Talk about Water Markets? », dans A.R. Riggs et Tom Velk (dir.), *Beyond NAFTA: An Economic, Political and Sociological Perspective*, Studies on the Economic Future of North America, Institut Fraser.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDCC] (1999), *Rapport de contrôle et d'évaluation 1998 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_1998.shtml>.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDCC] (2000), *Rapport de contrôle et d'évaluation 1999 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_1999.shtml>.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDCC] (2001), *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2000.shtml>.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDCC] (2002), *Rapport de contrôle et d'évaluation 2001 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2001.shtml>.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDCC] (2003), *Rapport de contrôle et d'évaluation 2002 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2002.shtml>.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDCC] (2004a), *Rapport de contrôle et d'évaluation 2003 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2003.shtml>.

- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDC] (2004b), *Perspectives de l'actuaire en chef relativement au compte d'assurance-emploi* (octobre), <<http://www1.servicecanada.gc.ca/fr/ae/rapports/tc2005.pdf>>.
- Ressources humaines et développement des compétences Canada [RHDC] (2005), *Rapport de contrôle et d'évaluation 2004 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2004.shtml>.
- Human Resources et Skills Development Canada [HRSDC] (2007), *Employment Rapport de contrôle et d'évaluation 2007 – Régime d'assurance-emploi*, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2006.shtml>.
- Human Security Centre (2005), *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, <www.humansecurityreport.info>.
- Hyndman, N. et R. Anderson (1995), « The Use of Performance Information in External Reporting: An Empirical Study of UK Executive Agencies », *Financial Accountability and Management*, vol. 11 (1^{er} février), p. 1–17.
- Imagine Canada (2006a), *A Portrait of Religious Organizations in Canada*, Imagine Canada.
- Imagine Canada (2006b), *A Portrait of Social Service Organizations in Canada*, Imagine Canada.
- Industrie Canada (2005), *Données sur le commerce en direct*, <strategis.ic.gc.ca>, en date du 11 mars 2005.
- Institute for Public-Private Partnerships [IP3] (2007), *PPP Skills and Competency Development: Online Training Programme*, <www.ip3.org/projects/2520_01.htm>.
- Instituto Peruano de Economía [IPE] (2001), *Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana Promoción del Crédito y las Inversiones*, <www.cofopri.gob.pe/pdpu/versioningles/pdf/1.pdf>.
- International Development Research Centre [IDRC] (2007), *About IDRC*, <www.idrc.ca/en/ev-8513-201-1-DO_TOPIC.html#2>.
- International Institute for Strategic Studies (2002), *The Military Balance 2002–2003*, Oxford University Press.
- Irwin, Douglas A. (1996), *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press.
- Jones, Laura (2002), « Measuring the Regulatory Burden: The First Step towards Accountability », *Fraser Forum* (janvier), p. 9, 15.
- Jones, Laura et Stephen Graf (2001), *Canada's Regulatory Burden. How Many Regulations? At What Cost?*, Fraser Forum Special Issue (août).
- Jorgensen, Dale W. et Kun-Young Yun (1991), « The Excess Burden of Taxation in the United States », *Journal of Accounting and Finance*, vol. 6, p. 487–508.
- Kapstein, E. (2006), *Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field*, Princeton University Press.

- Karabegović, Amela et Fred McMahon (2005), *Economic Freedom of North America: 2005 Annual Report*, Institut Fraser.
- Karabegović, Amela et Jason Clemens (2005), « Ending Child Labour—Bans Aren't the Solution », *Fraser Forum* (mars), p. 25–26.
- Kaufmann, D. et P. Siegelbaum (1997), « Privatization and Corruption in the Transition », *Journal of International Affairs*, vol. 50, p. 419–449.
- Kesselman, Jonathan R (2004), *Mandatory Retirement and Older Workers: Encouraging Longer Working Lives*, Institut C.D. Howe.
- Kesselman, Jonathan R. et Finn Poschmann (2001a), *A New Option for Retirement Savings: Tax Prepaid Savings Plans*, Commentary, *The Pension Papers* 149 (février), Institut C.D. Howe.
- Kesselman, Jonathan R. et Finn Poschmann (2001b), Expanding the Recognition of Personal Savings in the Canadian Tax System, *Canadian Tax Journal*, vol. 49, no 1, p. 40–101.
- Kheiriddin, Tasha et Adam Daifallah (2005), *Rescuing Canada's Right: Blueprint for a Conservative Revolution*, John Wiley & Sons Canada.
- King, R.G. et S. Rebelo (1990), « Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications », *Journal of Political Economy*, vol. 98, no 5, p. 126–150.
- Knopff, Rainer et F.L. Morton (1992), *Charter Politics*, Nelson Canada.
- Knox, Robert (1998), « Economic Integration in Canada through the Agreement on Internal Trade », dans Harvey Lazar (dir.), *Canada: The State of the Federation 1997: Non-constitutional Renewal*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston; McGill-Queen's University Press, p. 137–167.
- Kremer, M. et R. Glennerster (2004), *Strong Medicine: Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*, Princeton University Press.
- Labour Mobility Coordination Group (2001), *Report on Implementation of the Labour Mobility Chapter of the Agreement on Internal Trade*. Forum of Labour Market Ministers, <www11.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsdclmp/mobility/2001-000049/page00.shtml>, en date du 4 mai 2007.
- Laghi, Brian (2004), « Harper Plan for Elected Senate gets Major Boost : New Brunswick's Lord Says He'll Hold Vote if Tory Leader Defeats Martin on June 28 », *Globe and Mail* (17 juin), p. A1.
- Laporte, Bruno (2004), *The Knowledge Bank in Action*, Banque mondiale, <siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/KnowledgeBankOct2004.pdf>.
- Lefebvre, Pierre (2004), « Quebec's Innovative Early Childhood Education and Care Policy and Its Weaknesses », *Options politique* (mars), IRPP.
- Lefebvre, Pierre et Philip Merrigan (2002), « The Effect of Child Care et Early Education Arrangement on Developmental Outcomes of Young Children », *Canadian Public Policy*, vol. 28, no 2 (juin), p. 159–186.
- Lefebvre, Pierre et Philip Merrigan (2003), *Assessing Family Policy in Canada*, IRPP Choices, vol. 9, no 5 (juin).

- Lensink, R. et H. White (2001), « Are There Negative Returns to Aid? », *Journal of Development Studies*, vol. 37 (août), p. 42–65.
- LeRoy, Sylvia (2005), « Don't Abandon Successful Welfare Reforms », *Fraser Forum* (février), p. 3–4.
- LeRoy, Sylvia et Greg Gudelot (2004/2005), « Gratitude in Motion: Best Practices Help Tackle Homelessness », *Fraser Forum* (décembre/janvier), p. 15–18.
- LeRoy, Sylvia et Milagros Palacios (2006), *Generosity in Canada and the United States: The 2006 Generosity Index*, Publication numérique de l'Institut Fraser (décembre), <<http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=878>>.
- Lewis III, Howard et J. David Richardson (2001), *Why Global Commitment Really Matters*, Institute for International Economics.
- Liu, Liqun et Andrew Rettenmaier (2004), « The Excess Burden of the Social Security Tax », *Public Finance Review*, vol. 32, no 6, p. 631–650.
- Locke, John [1690] (1980), *The Second Treatise of Government*, C.B. Macpherson (dir.), Hackett.
- Lortie, Pierre (1991), *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, Ministère des Services et Approvisionnement du Canada.
- Mackie, Richard (2004), « Runciman Urges Election of Senators », *The Globe and Mail* (30 avril), p. A7.
- Mackness, William (1999), *Canadian Public Spending: The Case for Smaller More Efficient Government*, Public Policy Source 13, Institut Fraser.
- Macrory, Patrick (2002), « Another Chapter in the Lumber Saga », *National Post* (10 octobre), p. A19.
- Magnuson, Katherine A., Christopher J. Ruhm et Jane Waldfogel (2004), *Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance?* NBER Working Paper 10452 (avril), National Bureau of Economic Research, <www.nber.org/papers/w10452>.
- Mandela, Nelson (1998), Discours au Parlement canadien, Hansard numéro 125, 36^e législature, 1^{ère} Session, 24 septembre 1998, <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=36&Ses=1&DocId=2332831&Language=F>>.
- Manfredi, Christopher P. (2001), *Judicial Power and the Charter: Canada and the Paradox of Liberal Constitutionalism*, 2^e éd., Oxford University Press.
- Manfredi, Christopher (2005/2006), « Strategic Litigation and Policy Reform: Costs and Benefits », *Fraser Forum* (décembre/janvier), p. 9–10, <www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Deco5ffManfredi.pdf#>.
- Manitoba, Information Services (2002), *Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick signent une entente de coopération*, Communiqué de presse (23 janvier), <www.gov.mb.ca/chc/press/top/2002/01/2002-01-23-02.html>.
- Manley, John (2005), Discours lors d'une conférence sur les relations canado-américaines, Centre for Trade Policy and Law (4 novembre), <www.ctpl.ca>.

- Manning, Preston (2002), *Think Big: My Adventures in Life and Democracy*, McClelland & Stewart.
- Manning, Preston (2005), « Give Canada a Chance », Discours lors d'une table ronde sur l'infrastructure démocratique à Toronto (17 septembre), <www.manningcentre.ca>.
- Mansur, Eric et Sheila Olmstead (2006), « The Value of Scarce Water: Measuring the Inefficiency of Municipal Regulations », AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Marquis, Pierre (1993), *Les référendums au Canada : les conséquences d'un processus décisionnel populiste pour la démocratie représentative*, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp328-f.htm>.
- Mason, Dwight (2005), *The Canada-United States Relationship: Is There a View from Washington?*, Commentary (décembre), Royal Canadian Military Institute.
- Mbaku, John Mukum (dir.) (1999), *Preparing Africa for the Twenty-First Century: Strategies for Peaceful Co-existence and Sustainable Development*, Ashgate.
- McArthur, William (1996), « Private Hospitals Improve Public Sector Health Care », *Fraser Forum* (décembre), p. 24–26.
- McCallum, John (1995), « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, vol. 3, p. 615–623.
- McKey, Ruth *et al.* (1985), « The Impact of Head Start on Children, Families and Communities », HHS 85-31193 (juin), US Department of Health and Human Services.
- McMahon, Fred (2000a), *Road to Growth*, Atlantic Institute for Market Studies.
- McMahon, Fred (2000b), *Retreat from Growth: Atlantic Canada and the Negative Sum Economy*, Atlantic Institute for Market Studies.
- McMahon, Fred et Martin Zelder (2002), *Making Health Spending Work*, Public Policy Source 54, Institut Fraser.
- Meggison, William L. et Jeffery M. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, no 2, p. 321–389.
- Mellington, N. et L. Cameron (1999), « Female Education and Child Mortality in Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 35, no 3, p. 115–144.
- Mendelsohn, Matthew et Andrew Parkin (2001), « Introducing Direct Democracy in Canada », *Choices: Strengthening Canadian Democracy*, vol. 7, no 5 (juin), p. 3–38, <www.irpp.org/choices/archive/vol7no5.pdf>.
- Meyer, Daniel R. et M. Cancian (1996), « Life after Welfare », *Public Welfare*, vol. 54, p. 25–29.
- Michalski, Joseph H. (1999), *Values and Preferences for the « Best Policy Mix », for Canadian Children*, CPRN Discussion Paper No. F/05 (mai).

- Mihlar, F. et D. Smith (1997), *Government-Sponsored Training Programs: Failure in the United States, Lessons for Canada*, Critical Issues Bulletin (décembre), Institut Fraser.
- Milner, Henry (2001), *Civic Literacy in Comparative Context: Why Canadians Should be Concerned*, IRPP Policy Matters, vol. 2, no 2, Institut de recherche en politique publique.
- Milner, Henry (2004), *First Past the Post? Progress Report on Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, IRPP Policy Matters, vol. 5, no 9, Institut de recherche en politique publique.
- Milner, Henry (2005), *Fixing Canada's Unfixed Election Dates: A « Political Season », to Reduce the Democratic Deficit*, IRPP Policy Matters, vol. 6, no 6, Institut de recherche en politique publique.
- Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario (1999), *Government's Private Sector Initiative Creates New Jobs for Ontario Works Participants in Sudbury*, Communiqué de presse (15 mars), Communications and Marketing Branch.
- Ministry of Community, Family and Children's Services [MCFCS], Government of Ontario (2000), *Zero Tolerance for Welfare Fraud*, Backgrounder (18 janvier).
- Ministry of Community, Family and Children's Services [MCFCS], Government of Ontario (2001), *Ontario Works Policy Directives, September 2001*, <www.cfcs.gov.on.ca/CFCS/en/programs/IES/OntarioWorks/Publications/ow-policydirectives.htm>, en date d'octobre 2003.
- Mintz, Jack M. (2006), *The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform*, Commentary 239 (septembre 2006), Institut C.D. Howe.
- Mintz, Jack M., Duanjie Chen, Yvan Guillemette et Finn Poschmann (2005), *The 2005 Tax Competitiveness Report: Unleashing the Canadian Tiger*, Institut C.D. Howe.
- Mohanty, Nirmal et Shreekanth Gupta (2002), *Breaking the Gridlock in Water Reforms through Water Markets: International Experience and Implementation Issues for India*. Liberty Institute (New Delhi), <http://www.libertyindia.org/policy_reports/water_markets_2002.pdf>.
- Moon, Rachel T. (2000), « Sudden Infant Death Syndrome in Child Care Settings », *Pediatrics*, vol. 106, p. 295-300.
- Morton, F.L. (2003), « Can Judicial Supremacy Be Stopped? », *Options politiques* (octobre), p. 25-29.
- Morton, F.L. (2004), « Reforming the Judicial Appointment Process for the Supreme Court of Canada », Présentation au Comité permanent de la justice et des droits humains, Chambre des communes, Ottawa (1^{er} avril).
- Morton F.L. (2006), « Judicial Appointments in Post-Charter Canada: A System in Transition », dans Kate Malleson et Peter H. Russell (dir.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from Around the World*, University of Toronto Press.

- Morton, F.L. et Rainer Knopff (2000), *The Charter Revolution and the Court Party*, Broadview Press.
- Moss, T., G. Pettersson et N. van de Walle (2006), *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper 74, Center for Global Development.
- Mullins, Mark (2005), *Accounting for Gomery: The Money Links between the Federal Government, Political Parties and Private Interests*, Publication numérique de l'Institut Fraser (juillet), <www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=777>.
- National Center for Policy Analysis (2000), *Idea House*, <www.ncpa.org/hotlines/juvcrm/d2.html>, en date d'octobre 2003.
- New York State Department of Labor (1997), « Memorandum from Pete Landsberg to John Haley » (11 juin).
- New, Michael J. (2002), *Welfare Reform That Works: Explaining the Welfare Caseload Decline, 1996–2000*, The Cato Institute.
- NICHD Early Child Care Research Network (1996), « Characteristics of Infant Child Care: Factors Contributing to Positive Caregiving », *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 11, p. 269–306.
- NICHD Early Child Care Research Network (2003), « Does Amount of Time Spent in Child Care Predict Socioemotional Adjustment During the Transition to Kindergarten? », *Child Development*, vol. 74, no 4, p. 976–1005.
- Nicol, Lorraine (2005), « Irrigation Water Markets in Southern Alberta », Mémoire de maîtrise préparé pour le département d'économie, University of Lethbridge (non publié).
- Nicoletti, Giuseppe et Stefano Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth, p. OCDE Evidence », *Economic Policy*, vol. 18, no 36 (avril), p. 9–72.
- Northwest Territories, Department of Executive (2003), *Northwest Territories-Alberta Memorandum of Understanding for Cooperation and Development*, <www.executive.gov.nt.ca/documents/AlbertaMOU-2003.pdf>.
- Nye, Joe (2002), Evidence (2 mai), *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States*, Rapport au Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international (décembre).
- O'Farrell, P.N (1990), *Small Manufacturing Competitiveness and Performance: An Analysis of Matched Pairs in Nova Scotia and New England*, en collaboration avec Gardner Pinfold Consultants, commandé par le Nova Scotia Department of Industry, Trade and Technology et l'Atlantic Canada Opportunities Agency.
- O'Grady, Dennis (2002), *Phosphorus Trading in the South Nation River Watershed, Ontario, Canada*, CH2M Hill Canada.
- O'Neal, Brian (1993), *Les systèmes électoraux*, Service d'information et de recherche parlementaires, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp334-f.htm>.

- Bureau du surintendant des institutions financières Canada (2004), *Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada (#21)*.
- Olsen, Darcy Ann (2005), « Is Preschool Good for Children? », *Fraser Forum* (mai), p. 5–6.
- Ontario Institute for Studies in Education at the University of Toronto (OISE/UT) (2004), *Public Attitudes towards Education in Ontario, 2004*, <www.oise.utoronto.ca/OISE-Survey/specialTopics.html>.
- Ontario, Ministère des Services sociaux et communautaires (2006), *Ontario Regulation 134/98. Ontario Works Act, 1997*, <www.cfcs.gov.on.ca/CFCS/en/programs/IES/OntarioWorks/Legislation/default.htm>.
- Opportunity International Canada (2005), *History: The Opportunity International Timeline*, <www.opportunitycanada.ca/learn/history.html>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, <www.OCDE.org/dataOCDE/23/35/2508761.pdf>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (1997), *OCDE Economic Survey: Canada*.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (1998), *Open Markets Matter: The Benefits of Investment Liberalisation*.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2001), *Education at a Glance*.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2002), Canada (2002), *D[velopment] A[ssistance] C[ommittee] Peer Review, 2002*, <www.OCDE.org/document/61/o,2340,en_2649_37413_2409533_1_1_1_37413,00.html>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2003), *Public Sector Transparency and the International Investor*.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2005a), *Aid Flows Top USD 100 Billion in 2005*, <www.OCDE.org/document/40/o,2340,en_2649_34447_36418344_1_1_1_1,00.html>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2005b), *Education at a Glance*, <www.OCDE.org/document/34/o,3343,en_2649_20118_5_35289570_1_1_1_1,00.html>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2005c), *Revenue Statistics 1965–2004*.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2006a), *OCDE Economic Outlook 79* (mai),
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2006b), *Revenue Statistics, 1965–2005*.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2007), *Going for Growth, 2007, France*.
- Organisation des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Article 26.

- Organisation des Nations Unies (2005), *Investing in Development: A Practical Guide to Achieve the Millennium Development Goals*.
- Ouchi, William (2004), « Academic Freedom », *Education Next* (hiver), <www.educationnext.org/2004/21.html>.
- Owens, Dennis (2000), *The Search for Aboriginal Property Rights*, Frontier Centre for Public Policy, <www.fcpp.org/policy_series/aboriginal_policy_rights.html>.
- Owens, Dennis (2002), *Deconstructing the Aboriginal Problem*, Frontier Centre for Public Policy, <www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=170>.
- Oxfam Canada (2005), *Flexibility for Local Purchase - Oxfam Applauds Changes in Food Aid Rules*, Communiqué de presse (22 septembre), <www.oxfam.ca/news-and-publications/pressroom/press-releases/flexibilityfor-local-purchase-oxfam-applauds-changes-in-food-aid-rules>.
- Oxfam Canada (2006), *You Can't Eat Promises*, Communiqué de presse (30 octobre), <www.oxfam.ca/news-and-publications/pressroom/press-releases/oxfam-you-can2019t-eat-promises>.
- Palacios, Milagros et Jeremy Brown (2005), « Saving Rivers Through Water Transfers », *Fraser Forum* (juillet/août), p. 25–26.
- Palacios, Milagros et Niels Veldhuis (2006), *Canadian Government Debt 2006: A Guide to the Indebtedness of Canada and the Provinces*, Institut Fraser.
- Pammett, Jon H. et Lawrence LeDuc (2003), « Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters », *Élections Canada*.
- Parsons, Graham (1994), *Internal Trade and Economic Cooperation: Down to the Wire on an Internal Trade Agreement*, Canada West Foundation.
- Parti conservateur du Canada (2006), *Changeons pour vrai : Programme électoral 2006*, <http://www.conservative.ca/?section_id=2590&language_id=2>.
- Pauly, Mark V. (1968), « The Economics of Moral Hazard: Comment », *The American Economic Review*, vol. 58, p. 531–537.
- Peden, Edgar (1991), « Productivity in the United States and Its Relationship to Government Activity: An Analysis of 57 Years, 1929–1986 », *Public Choice*, vol. 69, p. 153–173.
- Peden, Edgar et Michael Bradley (1989), « Government Size, Productivity et Economic Growth: The Post-War Experience », *Public Choice*, vol. 61, p. 229–245.
- Pinera, Jose (1998), « The Chilean Model », *Journal of the Institute of Economic Affairs*, vol. 18, no 1 (mars), p. 24–28.
- Piott, Steven L. (2003), *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, University of Missouri Press.
- Porter, E. Michael, Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin et Aoûto Lopez-Claros (2004), *Global Competitiveness Report 2004–2005*, Forum économique mondial, <www.palgrave.com/products/Catalogue.aspx?is=1403949131>.
- Prahalad, C. (2006), *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, Wharton School Publishing.

- Pritchett, L. (2001), « Where Has All the Education Gone? », *World Bank Economic Review*, vol. 15, no 3, p. 367–391.
- Programme de contestation judiciaire du Canada (2005), *Rapport annuel 2004–2005*, <<http://www.ccppcj.ca/documents/Rapport-Annuel-2004-2005.pdf>>.
- Programme de développement de l'Organisation des Nations Unies (2006), *Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, <hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility [PPIAF] (2007), *The Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, <www.ppiaf.org/>.
- Radelet, S. (2006), *A Primer on Foreign Aid*, Working Paper 92, Centre for Global Development.
- Rajan, R. et A. Subramanian (2005), *Aid and Growth, What Does the Cross-Country Evidence Really Show?*, IMF Working Paper 127, Fonds monétaire international.
- Ramsay, Cynthia (1998), *Medical Savings Accounts: Universal, Accessible, Portable and Comprehensive Health Care for Canadians*, Critical Issues Bulletins, Institut Fraser.
- Razin, Assaf et Chin-Wa Yuen (1996), « Capital Income Taxation and Long-Run Growth: New Perspectives », *Journal of Public Economics*, vol. 59, p. 239–263.
- Rector, Robert (1997), *Wisconsin's Welfare Miracle*, <www.heritage.org/Research/Welfare/index.cfm>, en date d'octobre 2003.
- Rector, R. et S. Youssef (1999), *The Determinants of Welfare Caseload Decline*, The Heritage Foundation.
- Reid, John (2001), *Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000–2001*, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, <<http://www.infocom.gc.ca/reports/2000-2001-f.asp>>.
- Reid, John (2002), *Réponse au rapport du groupe d'étude d'accès à l'information*, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, <www.infocom.gc.ca/reports/2002special-f.asp>.
- Reid, John (2005), *Rapport annuel du Commissaire à l'information 2004-2005*, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, <www.infocom.gc.ca/reports/2004-2005-f.asp>.
- Reid, Scott (1996), « Penumbra for the People: Placing Judicial Supremacy under Popular Control », dans Anthony A. Peacock (dir.), *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation and Theory*, Oxford University Press, p. 186–213.
- Reid, Scott (2005), « The Road to Electoral Reform », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 28, no 3 (automne), p. 4–8.
- Reidl, B. et R. Rector (2002), *Myths and Facts: Why Successful Welfare Reform Must Strengthen Work Requirements*, The Heritage Foundation.
- Reynolds, Andrew (1998), *First Past the Post—Advantages*, ACE Project.

- Reynolds, Andrew et Ben Reilly (1997), *MPP—Disadvantages*, ACE Project.
- Rhoads, Steven E. (2004), *Taking Sex Differences Seriously*, Encounter Books.
- Richards, John (2006), *Creating Choices*, Institut C.D. Howe.
- Riddell, Chris, Peter Kuhn, Jason Clemens et Milagros Palacios (2006), *Long-Term Effects of Generous Unemployment Insurance: Historical Study of New Brunswick and Maine, 1940–1990*, Institut Fraser.
- Ritter, J. (2000), « Know Thine Enemy: Information and Democratic Foreign Policy », dans B. Finel et K. Lord (dir.), *Power and Conflict in the Age of Transparency*, St. Martin's Press, p. 339–361.
- Roach, Kent (2001), *The Supreme Court on Trial: Judicial Activism or Democratic Dialogue?*, Irwin Law.
- Robinson, M. (2001), *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Banque mondiale.
- Roodman, David et Scott Standley (2006), *Tax Policies to Promote Private Giving in DAC Countries*, Working Paper no. 82, Centre for Global Development.
- Rooney, Jennifer, Donna Lero, Karen Korabik et Denise L. Whitehead (2003), *Self-Employment for Women: Policy Options that Promote Equality and Economic Opportunities*, Condition féminine Canada.
- Royal Canadian Mounted Police [RCMP] (2005), *Les missions de paix et la police au Canada : étude de l'incidence sur les policiers civils et les services de police*, Sommaire, < http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/peacekeeping_missions_f.htm >.
- Ruggiero, Renato (1996), « The Road Ahead: International Trade Policy in the Era of the WTO », Sylvia Ostry Foundation Lecture, Ottawa (28 mai), reproduit dans Sylvia Ostry (dir.) (2003), *At the Global Crossroads: The Sylvia Ostry Foundation Lectures*, McGill-Queen's University Press.
- Rugman, Alan M. et John Kirton (2000), « NAFTA, Environmental Regulations and Firm Strategies: An Update with Chapter 11 Cases », article présenté à la conférence, *Strengthening Canada's Environmental Community through International Regime Reform: Twenty-First Century Challenges*, Munk Centre for International Studies, University of Toronto (16–18 novembre), < www.envireform.utoronto.ca/old-site/pdf/Rugman/nafta.pdf >.
- Russell, Peter H. (1983), « The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Canadian Bar Review*, vol. 61, p. 30–54.
- Rutter, Michael (1995), « Clinical Implications of Attachment Concepts: Retrospect and Prospect », *Journal of Child Psychological Psychiatry*, vol. 36, p. 549–571.
- Sachs, J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), *The Disturbing « Rise », of Global Income Inequality*, NBER Working Paper 8904 (avril), < papers.nber.org/papers/w8904 >.
- Saskatchewan Justice (2005), *The Referendum and Plebiscite Act*, www.saskjustice.gov.sk.ca/legislation/summaries/referendumact.shtml >.

- Saunders, Cheryl (2003), « The Australian Republic: Act I », dans F. Leslie Seidle et David C. Docherty (dir.), *Reforming Parliamentary Democracy*, McGill-Queens University Press, p. 56–82.
- Savoie, Donald J. (1999), *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, University of Toronto Press.
- Sayers, Anthony M. et Lisa Young (2004), *Election Campaign and Party Financing in Canada*. Democratic Audit of Australia, Australian National University, <arts.anu.edu.au/democraticaudit/papers/20040908_sayers_young_elect_finance.pdf>.
- Schafer, Chris, Joel Emes et Jason Clemens (2001), *Surveying US and Canadian Welfare Reform*, Critical Issues Bulletin, Institut Fraser.
- Schindler, David et William F. Donahue (2006), « An Impending Water Crisis in Canada's Western Prairie Provinces », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, National Academy of Sciences.
- Schuknecht, Ludger et Vito Tanzi (2005), *Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade-Offs?*, Working Paper 435 (février), European Central Bank.
- Scully, Gerald W. (1989), « The Size of the State, Economic Growth and the Efficient Utilization of National Resources », *Public Choice*, vol. 63, p. 149–164.
- Scully, Gerald W. (1991), *Tax Rates, Tax Revenues and Economic Growth*, Policy Report 98, National Center for Policy Analysis.
- Scully, Gerald W. (1994), *What Is the Optimal Size of Government in the United States?*, Policy Report 188, National Center for Policy Analysis.
- Scully, Gerald W. (1995), « The 'Growth Tax' in the United States », *Public Choice*, vol. 85, p. 71–80.
- Scully, Gerald W. (1998), *Measuring the Burden of High Taxes*, Policy Report 215, National Center for Policy Analysis.
- Scully, Gerald W. (2000), *Public Spending et Social Progress*, Policy Report 232, National Center for Policy Analysis.
- Secrétariat du commerce intérieur (1995), *Accord sur le commerce intérieur*, <www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm>.
- Segal, Hugh (2003), « Canada in Transition: Facing the Shift from Global Middle Power to Senior Regional Power », Discours devant l'Association russe d'études canadiennes à Moscou (26 juin), <www.irpp.org>.
- Sénat du Canada, Comité permanent de la défense et de la sécurité (2006), *Face aux turbulences : de la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada en réponse aux changements d'envergure qui surviennent* (juillet), <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/rep-f/repo4novo6-f.pdf>>, en date d'octobre 2006.
- Shugart, Matthew Soberg et Martin P. Wattenberg (dir.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press.

- Siegle, J.T. (2001), « Democratization and Economic Growth: The Contribution of Accountability Institutions », dissertation de doctorat, School of Public Affairs, University of Maryland.
- Simpson, Jeffery (2001), *Friendly Dictatorship: Reflections on Canadian Democracy*, McClelland & Stewart.
- Smith, Adam [1759] (2002), *The Theory of Moral Sentiments*, Cambridge Texts in the History of Philosophy, Cambridge University Press.
- Smith, David E. (2003), *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press.
- Smith, Graeme (2006), « An Oasis of Relative Calm in a Sea of Violence », *Globe and Mail* (23 juin), p. A11.
- Smith, Jennifer. (2003), « Debating Reform of Canada's Parliament », dans F. Leslie Seidle et David C. Docherty (dir.), *Reforming Parliamentary Democracy*, McGill-Queens University Press, p. 150–168.
- Développement social Canada (2006), *Statistiques de la sécurité sociale Canada et provinces, 1978-1979 à 2002-2003*, <<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/tableau/page00.shtml>>, mis à jour sur demande spéciale.
- Stafford, Janine (2002), *Profil du secteur des services de garde*, No. Catalogue 63-016-XPB (septembre), Statistique Canada.
- Stairs, Denis, David J. Bercuson, Mark Entwistle et J.L. Granatstein (2005), *In the National Interest: Canadian Foreign Policy in an Insecure World*, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Statistique Canada (1998), *Le commerce interprovincial au Canada, 1984–1996*.
- Statistique Canada (2000), *Le commerce interprovincial et international au Canada, 1992–1998* (juin).
- Statistique Canada (2001a), *Population Projections for Canada, Provinces and Territories 2000–2026*. Statistics Canada.
- Statistique Canada (2001b), « Tendances de recours à l'enseignement privé », *Le Quotidien* (4 juillet), <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/010704/q010704b.htm>>.
- Statistique Canada (2002), *Structure des échanges provinciaux*.
- Statistique Canada (2004a), *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, No. Catalogue 61-533-XPE.
- Statistique Canada (2004b), « Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi », *Le Quotidien* (22 juin), <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/040622/q040622c.htm>>.
- Statistique Canada (2004c), *La performance des exportations interprovinciales et internationales des provinces et territoires depuis 1992* (mars).
- Statistique Canada (2005a), *Statistiques démographiques annuelles*, No. Catalogue 91-213-XIB (31 mars).

- Statistique Canada (2005b), « Gardiennage d'enfants », *Le Quotidien* (7 février), <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/050207/q050207b.htm>>.
- Statistique Canada (2005c), « Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi », *Le Quotidien* (22 juin), <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/050622/q050622d.htm>>.
- Statistique Canada (2005d), *Comptes économique provinciaux, 1981-2004*.
- Statistique Canada (2006a), *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation*, No. Catalogue 71-542-XPE/71-542-XIE (juin), <<http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=71-542-X>>.
- Statistique Canada (2006b), *Comptes économiques provinciaux*.
- Statistique Canada (2006c), *Population selon le sexe et le groupe d'âge* (26 octobre).
- Statistique Canada, Division des institutions publiques (2003), *Système de gestion financière*.
- Statistique Canada, Division des institutions publiques (2004), *Système de gestion financière*.
- Statistique Canada, Division des institutions publiques (2005), *Système de gestion financière*.
- Statistique Canada, Division des institutions publiques (2006), *Système de gestion financière*.
- Sterling, Norman (2000), « Recent Committee Reforms in Ontario », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 23, no 2 (été), p. 6-10.
- Stone-Sweet, Alec (2000), *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press.
- Stone-Sweet, Alec (2004), *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press.
- Strategic Council (2002), *A Family Snapshot: Canadian Attitudes on the Family*, Focus on the Family Canada.
- Svensson, J. (2005), « 8 Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, no 5, p. 19-42.
- Tanzi, Vito (1995), *Government Role and the Efficiency of Policy Instruments*, IMF Working Paper, Fonds monétaire international.
- Tanzi, Vito (2005), « The Economic Role of the State in the 21st Century », *Cato Journal*, vol. 25, no 3 (automne), p. 617-638.
- Tanzi, Vito et Ludger Schuknecht (1997a), « Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective », *American Economic Review*, vol. 87, p. 164-168.
- Tanzi, Vito et Ludger Schuknecht (1997b), « Reforming Government: An Overview of the Recent Experience », *European Journal of Political Economy*, vol. 13, p. 395-417.
- Tanzi, Vito et Ludger Schuknecht (1998a), « Can Small Governments Secure Economic and Social Well-Being? », dans Herbert Grubel (dir.), *How to Use the Fiscal Surplus: What is the Optimal Size of Government?*, Institut Fraser, p. 69-92.

- Tanzi, Vito et Ludger Schuknecht (1998b), « The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries », dans Andres Solimano (dir.), *Social Inequality*, Michigan University Press.
- The 105th American Assembly (2005), *Renewing the US-Canada Relationship. American Assembly*, Arden House (3-6 février).
- The Economist* (2006), « The New Titans: A Survey of the World Economy », (16 septembre),
- Thompson, D. (1999), « Democratic Secrecy », *Political Science Quarterly*, vol. 114, no 2, p. 181-193.
- Tomal, Annette (1998), « The Relationship between Hospital Mortality Rates and Hospital, Market and Patient Characteristics », *Applied Economics*, vol. 30, p. 717-725.
- Toronto Star* (2004), « Gun Registry Costs \$2B, CBC Reports », *Toronto Star* (14 février), p. A6.
- Transparency International (2005), *Corruption Perceptions Index 2005*, Sondages Transparency International, <www.transparency.org/surveys/index.html#dpi>, en date du 2 mars 2006.
- Treff, Karin et David B. Perry (2001), *Finances of the Nation, 2000*, Canadian Tax Foundation.
- Treff, Karin et David B. Perry (2002), *Finances of the Nation, 2001*, Canadian Tax Foundation.
- Treff, Karin et David B. Perry (2006), *Finances of the Nation, 2005*, Canadian Tax Foundation.
- Tumlir, Jan (1985), *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, American Enterprise Institute.
- Turner, Dr. William (2004), « The Commoditization and Marketing of Water », WaterBank.com.
- Uhr, J. (1998), *Deliberative Democracy in Australia*, Cambridge University Press.
- United Kingdom, House of Commons, International Development Committee [UK-IDC] (2006), *Conflict and Development: Peacebuilding and Post-conflict Reconstruction*, Sixth Report of Session 2005-06, Volume I, HC 923-I, <www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/923/923i.pdf>.
- United States, Bureau of Labour Statistics (2005), *Foreign Labour Statistics*, <data.bls.gov/>, en date du 7 mars 2005.
- United States Department of Health and Human Services, The Administration for Children and Families [USHHS] (2003), *Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF): Fifth Annual Report to Congress*, United States Department of Health and Human Services, février, <www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/annualreport5/>, en date d'octobre 2003.
- United States General Accounting Office [USGAO] (1978), *Job Training Programs Need More Effective Management*.

- United States General Accounting Office [USGAO] (1979), *Moving Participants from Public Service Programs into Unsubsidized Jobs Needs More Attention*.
- United States General Accounting Office [USGAO] (1980), *Labor Should Make Sure CETA Programs Have Effective Employability Development Systems*.
- US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (2006), *Séries de données diverses*, <www.bea.gov/>.
- US Government Accountability Office [US GAO] (2005), *Tax Policy: Summary of Estimates of the Costs of the Federal Tax System*.
- USAID (2006), *Knowledge for Development*, <knowledge.usaid.gov/>.
- Vaillancourt, Francois (1989), *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*, Canadian Tax Paper No. 86, Canadian Tax Foundation.
- Vander Ploeg, Casey (1996), *Assembly '96: Summary Report*, Canada West Foundation, <[www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/7190EA588919D3EA87256BD100783092/\\$file/199701.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/7190EA588919D3EA87256BD100783092/$file/199701.pdf)>.
- Vander Ploeg, Casey (2003), « Constituent Assemblies as Vehicles for Change », dans Gordon Gibson (dir.), *Fixing Canadian Democracy*, Institut Fraser, p. 219–228.
- Vander Ploeg, Casey et Peter McCormick (1997), *Meaningful Consultation: A Contradiction in Terms?*, Canada West Foundation, <[www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/4EEF79027424864887256BD30002D75E/\\$file/199712.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/4EEF79027424864887256BD30002D75E/$file/199712.pdf)>.
- Vedder, Richard K. (1993), *Economic Impact of Government Spending: A 50-State Analysis*, Policy Report 178, National Center for Policy Analysis.
- Vedder, Richard K. et Lowell E. Gallaway (1998), « Government Size and Economic Growth », étude préparée pour le Joint Economic Committee of the US Congress.
- Veldhuis, Niels (2006), « Presentation to The British Columbia Provincial Sales Tax Review Panel, January 19, 2006 », Institut Fraser, disponible sur demande.
- Veldhuis, Niels et Jason Clemens (2004), « Does Canada Have a Marriage Tax Penalty? », *Fraser Forum* (mars), p. 9–12.
- Veldhuis, Niels et Jason Clemens (2006), *Productivity, Prosperity and Business Taxes*, Studies in Economic Prosperity 3, Institut Fraser.
- Veldhuis, Niels, Joel Emes et Michael Walker (2003), *Tax Facts 13*, Institut Fraser.
- Veldhuis, Niels, Keith Godin et Jason Clemens (2007), *The Economic Costs of Capital Gains Taxes*, Studies in Entrepreneurship and Markets, Institut Fraser.
- Vote étudiant (2004), *Vote étudiant 2004*, <<http://www.studentvote.ca/frindex.php>>.
- Walker, Michael A. (1997), « Is There an Ideal Size of Government and What Is It? », Presentation at Annual Congress of the Friedrich Naumann Stiftung.
- Washington Alliance for a Competitive Economy (2003) « The Northern Colorado Water Conservancy District », dans *Water Case Study: Water for a Growing Economy*, Association of Washington Business.

- Watson, J. (2005), « Markets, Democracy and the Alleviation of Poverty », notes pour un discours à la World Presidents' Organization.
- Weidenbaum, Murray L. et Robert DeFina (1976), *The Cost of Federal Regulation of Economic Activity*, Competitive Enterprise Institute.
- Wettenhall, R. (2003), « The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships », *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, p. 77–107.
- Wheelan, Charles (2002), *Naked Economics: Undressing the Dismal Science*, Norton.
- Wilson, Thomas A. (2003), « An Evaluation of Business Taxes in Canada », dans Herbert Grubel (dir.), *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, Institut Fraser, p. 111–138.
- Windsor Star (2005), « Split Decision on Child Care », *Windsor Star* (12 février), p. A9.
- Wooldridge, Adrian et John Micklethwait (2004), *The Right Nation*, Penguin.
- Wößmann, Ludgar (2000), *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence*, Kiel Working Paper No. 983, The Kiel Institute of World Economics.
- York, G. (2006), « CIDA Quietly Keeps Up Cash Flow to China », *Globe and Mail* (24 novembre), <www.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20061124.CIDA24/TPStory/International>.
- Yunus, M. et A. Jolis (1999), *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle against World Poverty*, Public Affairs.
- Zelder, Martin (2000), *How Private Hospital Competition Can Improve Canadian Healthcare*, Public Policy Source 35, Institut Fraser.

