



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, October 24, 2001

Le mercredi 24 octobre 2001

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Fourth meeting on:

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

Quatrième réunion concernant:

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	De Bané, P.C.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Christensen	Mahovlich
Cools	Moore
Day	Stratton

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Furey (*October 24, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	De Bané, c.p.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Christensen	Mahovlich
Cools	Moore
Day	Stratton

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 24 octobre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 24, 2001

(29)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:47 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Christensen, Day, De Bané, P.C., Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C. and Stratton (8).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

As an individual:

Ken Boessenkool.

From the Government of Prince Edward Island:

Hon. Patricia Mella, Provincial Treasurer of Prince Edward Island;

John Palmer, Director of Economics, Statistics and Federal Fiscal Relations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. Boessenkool made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms Mella made an opening statement and, with Mr. Palmer, answered questions from members of the committee.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 24 octobre 2001

(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47 dans la pièce 705 de l'édifice de Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Christensen, Day, De Bané, c.p., Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p. et Stratton (8).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

À titre personnel:

Ken Boessenkool.

Du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:

L'honorable Patricia Mella, trésorière provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard;

John Palmer, directeur des sciences économiques, des statistiques et des relations fiscales fédérales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit l'examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

M. Boessenkool fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

Mme Mella fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité avec M. Palmer.

À 19 h 40, la réunion est ajournée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 24, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:47 p.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are meeting again in our study of equalization. We have two witnesses tonight. We will try to divide our time more or less equally between the two although, as always, I am in the hands of the committee.

Our first witness has commented and written extensively on this subject. You have some of his writings in your file. He is Ken Boessenkool, President of Sidicus Consulting Limited, an economic and public policy consulting firm. Mr. Boessenkool has published extensively on public policy issues, including papers on federal-provincial transfers, provincial welfare, the tax treatment of family, and monetary policy. He was formerly a policy advisor to the provincial treasurer of Alberta, a policy analyst with the C.D. Howe Institute, and an economic policy adviser to an opposition party which is nameless in his biography but which I can tell you with some certainty is now the official opposition in Ottawa. In May this year he wrote a paper entitled: "Taking off the shackles: Equalization and the Development of Non-renewable Resources in Atlantic Canada," that was published by AIMS, the Atlantic Institute for Market Studies.

Mr. Boessenkool told me privately that he advised the Alberta government on its implementation of the single-rate personal income tax, the first province in the country to do so.

Mr. Boessenkool has an extremely interesting background and has written some provocative papers on the subject. I welcome him with great pleasure and invite him to make an opening statement.

Mr. Ken Boessenkool, President of Sidicus Consulting Limited: Honourable senators, I have a fair number of remarks to make. I believe a paper has been passed out: "Ten Reasons to Remove Non-renewable Resources from Equalization." I hope to move through this list quickly, making brief comments on each reason. I have been told that you prefer to listen to my opening statement and then ask me questions.

After 44 years and \$180 billion in equalization spending, the Atlantic Provinces are only barely more able to meet the needs of ordinary citizens with their own revenue sources than when equalization was first introduced in 1957. On average, about 40 per cent of provincial budgets in the four Atlantic Provinces

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 24 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 17 h 47 pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous nous réunissons à nouveau aujourd'hui pour discuter de péréquation avec deux témoins. Nous allons essayer de répartir la séance à peu près également entre les deux mais, comme toujours, je me laisserai guider par vos indications.

Notre premier témoin a beaucoup publié sur cette question et vous avez d'ailleurs certains de ses écrits dans votre dossier. Il s'agit de Ken Boessenkool, président de Sidicus Consulting Limited, une firme de consultance en politique économique et publique. M. Boessenkool a beaucoup publié sur des questions d'intérêt public, notamment sur les transferts fédéraux provinciaux, les régimes provinciaux de bien-être social, le traitement fiscal de la famille et la politique monétaire. Durant sa carrière, il a été conseiller politique du trésorier provincial de l'Alberta, analyste de politiques à l'Institut C.D. Howe, et conseiller en politique économique d'un parti d'opposition qui n'est pas désigné dans sa biographie mais dont je peux vous dire avec certitude qu'il constitue aujourd'hui l'opposition officielle à Ottawa. En mai de cette année, il a écrit un document intitulé «Taking off the shackles: Equalization and the Development of Non-renewable Resources in Atlantic Canada», qui a été publié par AIMS, le Atlantic Institute for Market Studies.

M. Boessenkool m'a dit en privé qu'il avait conseillé le gouvernement de l'Alberta sur sa mise en oeuvre du régime d'imposition à taux unique du revenu des particuliers, l'Alberta étant la première province à avoir mis en oeuvre un tel régime.

M. Boessenkool a donc fait une carrière extrêmement intéressante et il a publié des études fort stimulantes sur le sujet qui nous intéresse aujourd'hui. Je l'accueille avec grand plaisir et je lui donne la parole.

M. Ken Boessenkool, président de Sidicus Consulting Limited: Honorables sénateurs, j'ai beaucoup de choses à vous dire. Je crois que l'on vous a distribué un document intitulé «Ten Reasons to Remove Non-renewable Resources from Equalization». J'ai l'intention de vous exposer ces 10 raisons, en faisant de brèves remarques sur chacune d'elles. On m'a dit que vous préférez écouter d'abord ma déclaration liminaire puis me poser des questions.

Après 44 ans et 180 milliards de dollars de dépenses de péréquation, les provinces maritimes sont à peine plus capables aujourd'hui de répondre aux besoins de leurs citoyens avec leurs propres sources de recettes qu'en 1957, année de création du Programme de péréquation. En moyenne, près de 40 p. 100 des

comes through federal transfers. A big chunk is in the form of equalization.

The time has never been better, however, for the Atlantic provinces to lessen their dependence on federal transfers and to become masters of their own fate. The picture is positive for the newly emerging offshore oil and gas industry in Atlantic Canada. Within a few years, Newfoundland is projected to be producing about 40 per cent of Canada's conventional oil. A natural gas pipeline, possibly the first of several, already connects Nova Scotia with New England. It appears that offshore and onshore petroleum resources may be discovered in or around virtually every province in the region.

The development of natural resources, primarily oil and gas but other minerals also, creates the conditions in which economic growth in the region could well outstrip that in the rest of the country. Unfortunately, however, because of the treatment of natural resources in equalization, the potential for growth and realizing that potential are two different things for Atlantic Canada.

To address this problem, I have recently proposed, in my paper mentioned by Senator Murray, that non-renewable resources be removed altogether from the equalization program. To explain why, I will now give you the top ten reasons for removing non-renewable resources from equalization. I guarantee that will be one top-ten list that you will never hear from Mr. Letterman.

The first reason is that resource revenues have been nothing but trouble for the equalization program. When equalization was created in 1956, resource revenues were not included. Half of resource revenues were added in 1962. For the next 20 years, particularly during the 1970's OPEC crisis, Ottawa fiddled with the treatment of resource revenues within equalization eight times.

In 1982, under the constitutional renewal, Ottawa moved to the current five-province standard, excluding Alberta and hence its resource revenues from the calculation of payments to recipient provinces. It also excluded the Atlantic provinces.

More recently, Ottawa has made some special bilateral deals with recipient provinces by further tinkering with the resource formula to try to reduce its disincentive effects. Ottawa has created some special cash transfers to a number of the provinces in the Atlantic region, such as Hibernia and various developmental funds, to offset the impact of falling equalization payments as resource royalties grew. In short, resources have never been a good fit within the equalization program.

The second reason is that removing non-renewable resources would vastly simplify the program. Of the 33 revenue bases used in the equalization formula, 11 of them are directly related to

budgets provinciaux des quatre provinces des Maritimes proviennent de transferts fédéraux, une grosse partie sous forme de péréquation.

Cela dit, l'époque actuelle est la meilleure que l'on ait jamais connue pour que les provinces maritimes réduisent leur dépendance à l'égard des transferts fédéraux et deviennent maîtresses chez elles. En effet, l'économie de l'industrie naissante du pétrole et du gaz naturel de haute mer dans les provinces maritimes est particulièrement positive. On prévoit que Terre-Neuve produira d'ici à dans quelques années environ 40 p. 100 du pétrole conventionnel du Canada. Un gazoduc, et ce n'est peut-être que le premier, relie déjà la Nouvelle-Écosse à la Nouvelle-Angleterre. Il semble que l'on risque de découvrir des ressources pétrolières en haute mer et le long des côtes dans pratiquement chaque province de la région.

La mise en valeur des ressources naturelles, essentiellement pétrolières mais aussi minières, crée des conditions qui permettront peut-être bien à la région de connaître un taux de croissance économique largement supérieur à celui du reste du pays. Hélas, étant donné la manière dont les ressources naturelles sont traitées dans le Programme de péréquation, le potentiel de croissance et la concrétisation de ce potentiel sont deux choses très différentes pour la région de l'Atlantique.

Pour faire face à ce problème, j'ai récemment proposé dans l'étude mentionnée par le sénateur Murray que l'on retire complètement les ressources non renouvelables du Programme de péréquation. Cette position repose sur 10 raisons que je vais maintenant vous expliquer. Je vous assure que vous allez entendre une liste des 10 premières raisons que vous n'entendrez jamais chez Dave Letterman.

La première raison est que les recettes des ressources ne font qu'embrouiller le Programme de péréquation. Lors de sa création, en 1956, elles n'étaient pas incluses. C'est en 1962 qu'on a inclus la moitié des recettes issues des ressources. Pendant les 20 années suivantes, notamment pendant la crise de l'OPEP des années 70, Ottawa a manipulé à huit reprises le traitement des recettes des ressources dans le Programme de péréquation.

En 1982, dans le cadre du nouveau constitutionnel, Ottawa a adopté la norme actuelle des cinq provinces, excluant donc l'Alberta et, par conséquent, ses recettes issues des ressources, du calcul des paiements de péréquation. Il a aussi exclu les provinces maritimes.

Plus récemment, Ottawa a négocié des ententes bilatérales spéciales avec les provinces destinataires en manipulant à nouveau la formule des ressources pour essayer de réduire ses effets dissuasifs. Ottawa a créé certains transferts spéciaux en espèces pour un certain nombre de provinces des Maritimes, par exemple dans le cadre d'Hibernia et de divers fonds de développement, afin de compenser l'incidence de la baisse des paiements de péréquation suite à la hausse des redevances issues des ressources. En bref, les ressources naturelles n'ont jamais été une bonne composante du Programme de péréquation.

Deuxième raison: éliminer les ressources non renouvelables simplifierait considérablement le programme. Sur les 33 sources de recettes utilisées dans la formule de péréquation, 11 sont

non-renewable resources and 10 to oil and gas. The categories include “new oil,” “old oil,” “heavy oil,” “mined oil,” “third-tier oil,” “heavy third-tier oil,” and, in case something was missed, “other oil,” as well as two categories of “offshore oil and gas” and “natural gas.” The eleventh category is “other mineral resource revenues.”

Eliminating these tax bases from the formula would vastly simplify equalization and eliminate the number of tax bases in the formula by one-third.

The third reason is having non-renewable resources in equalization produces perverse incentives. Equalization exists to provide the less wealthy provinces with funds to bring their revenues up to a common or a standard level. The very existence of the program and the amounts of money involved demonstrate Canadians’ willingness to share across provincial boundaries. Nevertheless, equalization payments can work against provinces’ economic best interests when those payments punish recipients for responsible development of their non-renewable resources. To wit, any increase in revenue from these resources is taxed back from a province’s equalization payment by as much as 100 per cent. As a result, recipient provinces have little incentive to reduce their reliance on equalization in favour of developing provincial resources.

At a time when fiscal policy is moving away from high marginal tax rates and welfare traps, equalization treatment of resources is rather peculiar. My proposal eliminates the anomaly. It moves the equalization program away from the equivalent of high marginal tax rates on provincial non-renewable resource revenues and from the incentive trap this produces for recipient provinces, particularly the Atlantic provinces.

Having non-renewable resources in the formula causes fiscal problems for Ottawa is the fourth reason. In his seminal book, *Social Canada in the Millennium*, published by the C.D. Howe Institute, Professor Tom Courchene notes that Ottawa’s approach to non-renewable resources has been to try and downplay their role over the course of time. The federal government has done so because volatile oil and gas prices have produced large potential swings in the cost of the equalization program. That explains why Ottawa currently excludes Alberta from the calculation of equalization entitlements. However, that means that the program does not properly reflect the average fiscal capacity in the ten provinces. It only reflects the fiscal capacity in five provinces.

The fifth reason to remove non-renewable resources from equalization is because it is arguably unconstitutional to have resource revenues in equalization. The Charter puts the ownership of, and the legislative power over, non-renewable resources exclusively with the provinces. Section 92A in particular restricts

directement reliées aux ressources non renouvelables, et 10 au pétrole et au gaz naturel. Les catégories comprennent le nouveau pétrole, le vieux pétrole, le pétrole lourd, le pétrole de mine, le pétrole de troisième palier, le pétrole lourd de troisième palier et, au cas où on aurait oublié quelque chose, le pétrole autre, ainsi que deux catégories de pétrole et gaz naturel hauturiers et gaz naturel. La onzième catégorie s’intitule «recettes des autres ressources minières».

Éliminer ces sources de recettes de la formule simplifierait considérablement la péréquation et réduirait d’un tiers le nombre de sources de recettes fiscales de la formule.

Troisième raison: la présence des ressources non renouvelables dans la péréquation engendre des incitatifs pervers. La péréquation est destinée à fournir aux provinces moins nanties des fonds qui leur permettraient d’avoir des recettes correspondant à un niveau commun ou standard. L’existence même du programme et les sommes d’argent que l’on y consacre démontrent que les Canadiens sont tout à fait prêts à partager les richesses avec les autres provinces. Malgré cela, les paiements de péréquation peuvent nuire aux meilleurs intérêts économiques des provinces lorsqu’ils punissent celles qui procèdent à une mise en valeur responsable de leurs ressources non renouvelables. À preuve, toute augmentation des recettes publiques issue de ces ressources est déduite des paiements de péréquation de la province dans une proportion pouvant atteindre 100 p. 100. En conséquence, les provinces destinataires sont fort peu incitées à réduire leur dépendance envers la péréquation au profit de l’exploitation de leurs ressources naturelles.

À une époque où la politique budgétaire tend à s’écarter des taux d’imposition marginaux élevés et du cercle vicieux de l’aide sociale, le traitement des ressources dans la péréquation est tout à fait bizarre. Ma proposition éliminerait cette anomalie. Elle écarterait le Programme de péréquation de l’équivalent de taux d’imposition marginaux élevés appliqués aux recettes des ressources provinciales non renouvelables et l’écarterait du cercle vicieux de l’aide sociale que cela engendre, notamment pour les provinces de l’Atlantique.

La quatrième raison est que la présence des ressources non renouvelables dans la formule cause des problèmes budgétaires à Ottawa. Dans un ouvrage qui a fait date, *Social Canada in the Millennium*, publié par l’Institut C.D. Howe, le professeur Tom Courchene montre que l’approche d’Ottawa à l’égard des ressources non renouvelables a toujours été d’essayer d’en minimiser le rôle. Le gouvernement fédéral a agi de cette manière parce que la volatilité des prix du pétrole et du gaz naturel a produit de très fortes fluctuations potentielles du coût du programme de péréquation. Voilà pourquoi Ottawa exclut actuellement l’Alberta du calcul des droits à la péréquation. Toutefois, cela veut dire que le programme ne reflète pas la capacité budgétaire moyenne des 10 provinces mais de seulement cinq d’entre elles.

La cinquième raison pour laquelle il faut retirer les ressources non renouvelables de la péréquation est que leur présence dans la péréquation est peut-être anticonstitutionnelle. En vertu de la Charte, la propriété des ressources non renouvelables, et les pouvoirs législatifs correspondants, appartiennent exclusivement

the right to make laws regarding non-renewable resources to the provinces. Subsection (4) of the same section grants to the provinces the power of direct taxation of non-renewable resources.

Section 125 strengthens this provision by stipulating that lands belonging to a province that include non-renewable resources are not to be taxed.

I will add a caveat on this comment. Offshore resources are treated differently. Legally, they belong to the federal government and not to the provinces. However, I make the argument in my paper that Ottawa has granted de facto ownership to Nova Scotia and Newfoundland of these offshore resources because it has allowed these provinces to tax them. In effect, not legally but de facto, the provinces own those resources because Ottawa has allowed them to collect royalties on those resources.

In reference to the provinces and natural resources Dan Usher has noted that the Constitution gives the provinces ownership of the tree, as well as the entitlement to the fruit. Ottawa in my view has questionable jurisdiction when it comes to redistributing these resources across the country using equalization.

The sixth reason is that having non-renewable resources in equalization does not make economic sense. In my view, there is a good explanation as to why resources never quite fit properly within the equalization formula. From an economic point of view, non-renewable resource royalties are of a fundamentally different nature from other types of revenues. I will provide you with an accounting illustration. Consider a bakery. The revenue from the bread that Bill the baker sells is his income, in effect, the profit and losses of the bakery. It shows up on his income statement. However, if Bill the baker sells one of his ovens, the money from that sale does not enter his income statement. It is not income but the proceeds from the sale of a capital asset.

The taxes on personal and corporate income, as well as sales, are like revenue from the sale of bread. They are properly considered income for the purposes of providing public services.

Non-renewable resources are quite different. As I just pointed out, the Constitution gives these resources to the provinces. When these resources are sold and a province levies a royalty on that sale, all that has changed is that the province now has a cash asset instead of a liquid asset in the ground.

Unfortunately, equalization does not make the distinction between income and the proceeds from the sale of a capital asset. It treats royalty revenues the same as personal, corporate and sales taxes. Equalization payments fall in response to changes in royalties, even though all the province has done is to convert a physical asset, oil and gas in the ground, into a financial asset by selling that for cash and levying a royalty on the sale.

aux provinces. L'article 92A en particulier limite aux provinces le droit d'adopter des lois sur les ressources non renouvelables. Le paragraphe (4) de cet article attribue aux provinces le pouvoir de taxation directe des ressources non renouvelables.

L'article 125 renforce cette disposition en disposant que les terres appartenant à une province et contenant des ressources non renouvelables ne doivent pas être taxées.

J'ajouterai une réserve à cette remarque. Les ressources de haute mer sont traitées différemment. Juridiquement, elles appartiennent au gouvernement fédéral, pas aux provinces. Toutefois, j'avance dans mon étude qu'Ottawa a cédé la propriété de fait de ces ressources hauturières à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve en autorisant ces provinces à les taxer. Ainsi, les provinces possèdent ces ressources, pas en droit mais en fait, parce que le gouvernement fédéral les a autorisées à percevoir des redevances à leur égard.

En ce qui concerne les provinces et les ressources naturelles, Dan Usher souligne que la Constitution attribue aux provinces la propriété de l'arbre ainsi que le droit aux fruits. À mon sens, la compétence d'Ottawa est douteuse lorsqu'il s'agit de redistribuer ces ressources dans l'ensemble du pays par le truchement de la péréquation.

Sixième raison: la présence des ressources non renouvelables dans la péréquation n'a aucun sens sur le plan économique. Il existe à mon avis une bonne explication au fait que les ressources ne se sont jamais bien intégrées à la formule de péréquation. Du point de vue économique, les redevances provenant des ressources non renouvelables sont de nature foncièrement différente des autres types de recettes. Je vais vous en donner une illustration comptable. Prenez une boulangerie. Les recettes que le boulanger tire de son pain constituent son revenu et, au fond, les pertes et profits de la boulangerie. Elles figurent sur sa déclaration de revenu. Toutefois, s'il vend l'un de ses fours, le produit de cette vente n'apparaîtra pas sur sa déclaration de revenu. En effet, il ne s'agit pas d'un revenu mais du produit de la vente d'une immobilisation.

Les taxes perçues sur le revenu des particuliers et des entreprises, tout comme sur les ventes, sont similaires aux recettes produites par la vente du pain. Elles sont légitimement considérées comme un revenu servant à dispenser des services publics.

Les ressources non renouvelables sont tout à fait différentes. Comme je viens de l'indiquer, en vertu de la Constitution, elles appartiennent aux provinces. Lorsqu'elles sont vendues et qu'une province perçoit une redevance sur la vente, la seule chose qui a changé est que la province a maintenant une somme en espèces au lieu d'un bien liquide dans le sol.

Hélas, la péréquation ne fait aucune distinction entre le revenu et le produit de la vente d'une immobilisation. Elle traite les recettes des redevances de la même manière que les taxes sur le revenu des particuliers et des entreprises et sur les ventes. Les paiements de péréquation baissent en réponse aux changements des redevances, même si tout ce que la province a fait a été de convertir un bien physique, le pétrole et le gaz naturel du sous-sol, en un bien financier en le vendant pour obtenir des liquidités et en percevant une redevance sur cette vente.

Reason number seven is the equalization formula double-counts the fiscal capacity from resources.

A second economic argument is that the “rents,” or pure economic profits from the extraction of natural resources, are effectively capitalized in other prices in the wider economy. To provide an example, I have a graph in the paper that shows this rather explicitly. House prices and wages in Alberta, for example, track oil and gas prices remarkably well. These movements in the prices of other tax bases, wages and housing prices, for example, reflect the additional fiscal capacity that results from the discovery and exploitation of non-renewable resources. Since these other tax bases: wages through personal income tax, and housing prices, through a common measure of property taxes are included in the equalization formula, natural resource revenues do not need to be included.

Scholars defend the capitalization argument and the fact that the United States has no equivalent to Canada’s equalization program despite wide variation in fiscal capacities across the States. The predominant U.S. view is that differences in fiscal capacities between, say, New York and Mississippi are reflected, or in the economists’ terms, are “capitalized” in differences in wages and other prices such as property values. Therefore equalization is unnecessary.

If Mississippi collects fewer taxes to provide fewer services, it also gets to pay lower wages to provide those services. If New York collects more revenues from its tax bases, it also must pay higher wages to provide those services. There is already an economic adjustment that takes place.

Clearly Canada is not willing to go that far because we have an equalization clause in our constitution, but I put it out there for your consideration.

Removing non-renewable resource revenues would allow the equalization program to reflect all the provinces’ fiscal capacity, rather than just the five provinces as the current standard does. This is reason number eight. Because non-renewable resources in Alberta would no longer produce large swings in the program cost, Alberta, along with the Atlantic provinces, could be returned to the formula.

A 10-province standard would therefore be truer to the spirit of section 36 of the Constitution, the so-called “equalization clause,” than the current five-province standard.

Removing non-renewable resources would mean very small adjustments for recipient provinces, and this is number nine in the reasons for removing non-renewable resources from equalization. Had my proposal been in place, what would it have meant for the recipient provinces in the 1999-2000 fiscal year? The presence of offshore oil and gas revenues in Newfoundland would have meant a \$6 reduction in its per capita payment compared to the status quo, under my proposal.

Ma septième raison est que la formule de péréquation comptabilise deux fois la capacité budgétaire issue des ressources.

Un deuxième argument économique est que la rente, c’est-à-dire le profit économique pur de l’extraction des ressources naturelles, est à toutes fins utiles capitalisée dans d’autres prix de l’économie générale. À titre d’exemple, vous trouverez dans mon étude un graphique qui fait clairement ressortir ce phénomène. En Alberta, par exemple, le prix des maisons et les salaires suivent remarquablement bien l’évolution des prix du pétrole et du gaz naturel. Ces variations de prix des autres sources d’impôts, les salaires et les prix des maisons, par exemple, reflètent l’aptitude budgétaire additionnelle qui résulte de la découverte et de l’exploitation de ressources non renouvelables. Comme ces autres bases d’imposition que sont les salaires, par le truchement de l’impôt sur le revenu des particuliers, et le prix des maisons, par le truchement d’un facteur commun d’impôts fonciers, sont exclues de la formule de péréquation, les recettes issues des ressources naturelles n’ont pas besoin d’être incluses.

Les universitaires défendent l’argument de la capitalisation et le fait que les États-Unis n’ont pas d’équivalent au Programme de péréquation du Canada malgré de grosses variations dans la capacité budgétaire des États. La thèse qui domine aux États-Unis est que les différences de capacité budgétaire entre, disons, l’État de New York et le Mississippi, se reflètent ou, dans le jargon des économistes, sont «capitalisées» dans les différences de salaires et d’autres prix, par exemple des biens immobiliers. En conséquence, la péréquation est inutile.

Si le Mississippi perçoit moins d’impôts pour dispenser moins de services, il paie également des salaires plus bas pour dispenser ces services. Si l’État de New York perçoit plus de recettes de ses diverses assiettes fiscales, il doit aussi payer des salaires plus élevés pour dispenser ses services. Il y a donc déjà un redressement économique qui se fait.

Manifestement, le Canada n’est pas prêt à aller jusque-là puisque nous avons des dispositions sur la péréquation dans notre Constitution mais je tenais à soumettre cet exemple à votre réflexion.

Retirer les recettes des ressources non renouvelables permettrait au Programme de péréquation de refléter la capacité budgétaire de toutes les provinces plutôt que de cinq seulement, comme c’est le cas actuellement. Cela constitue ma huitième raison. Comme les ressources non renouvelables de l’Alberta ne produiraient plus de grosses fluctuations du coût du programme, l’Alberta pourrait réintégrer la formule, avec les provinces de l’Atlantique.

Une norme à 10 provinces serait donc plus conforme à l’intention de l’article 36 de la Constitution, l’article dit de péréquation, que la norme actuelle à cinq provinces.

Ma neuvième raison est que retirer les ressources non renouvelables se traduirait par des ajustements très petits pour les provinces destinataires. Si ma proposition avait existé en 1999-2000, quelles auraient été les conséquences pour les provinces destinataires? La présence des recettes du pétrole et du gaz naturel hauturiers de Terre-Neuve se serait traduite par une réduction de 6 \$ de son transfert par habitant, par rapport au statu quo.

The remaining Atlantic provinces, as well as Quebec and Manitoba, would have seen a drop in their per capita entitlement by between \$44 and \$69 per capita. Equalization entitlements are measured on a per-person basis. A table in my paper lays out all the numbers, including the total millions-of-dollars impacts.

The most pronounced impact of the proposal would have been for Saskatchewan, where the per-capita entitlement would have more than doubled as a result of eliminating oil, non-renewable gas, and potash revenues from the formula.

When these reductions are put up against total provincial revenues, the total dollar reduction in all provinces would be very modest, around 1 per cent or less of total revenues in all these provinces.

From Ottawa's perspective, the total cost of the program under my proposal would drop by a modest \$33 million, mere peanuts in a \$10.8 billion program.

Are these reductions manageable? Per capita equalization entitlements have fluctuated wildly in the past two decades. The average annual change in entitlements has been more than \$75 per capita in Newfoundland and in New Brunswick, about \$60 for Manitoba and Saskatchewan, and about \$30 per capita in Quebec. Therefore, historical changes have been within the range that I am contemplating here. In addition, these reductions are smaller than the increases these provinces have seen in equalization payments in recent years, as a result of both strong growth in Ontario and Minister Martin's removal of the \$10 billion equalization cap.

The final reason is that the politics of the proposal look good.

I will now conclude with some remarks on the politics of the proposal.

The equalization program, as you all know, is subject to quinquennial reviews, next scheduled for 2004 or 2005, during which all of the provinces and Ottawa together look at the program, make any agreed upon changes, and ratify it for another five years. Therefore, proposing changes that lack broad support across provinces is probably a pointless exercise.

Removing non-renewable resources from the equalization program would likely receive support from both ends of the country. Newfoundland and Nova Scotia have an obvious interest in detaching equalization from non-renewable resource development, particularly as oil and gas production ramps up in the coming few years.

On the other side of the country, and particularly in Alberta, they have an equally obvious interest in any move that would result in provinces having greater autonomy over the development of natural resources. This is why we recently saw Premier Hamm and Premier Klein having very friendly discussions about this issue. Ontario would not likely oppose the proposal, as the impact on that province is minimal or non-existent.

Les autres provinces des maritimes, ainsi que le Québec et le Manitoba, auraient enregistré une baisse de leurs paiements se situant entre 44 \$ et 69 \$ par habitant. Je précise que les droits à la péréquation sont calculés par habitant. Vous trouverez tous ces chiffres dans un tableau de mon document, y compris l'incidence totale en millions de dollars.

L'incidence la plus prononcée de ma proposition aurait été enregistrée par la Saskatchewan, où le paiement par habitant aurait plus que doublé suite à l'élimination des recettes issues du pétrole, du gaz naturel non renouvelable et de la potasse.

Si l'on compare ces réductions aux recettes provinciales totales, la réduction totale en espèces pour toutes les provinces aurait été minime, soit environ 1 p. 100 de leurs recettes totales.

Du point de vue d'Ottawa, le coût total du programme en vertu de ma proposition aurait baissé de 33 millions de dollars, ce qui est tout à fait minuscule pour un programme de 10,8 milliards.

Ces réductions sont-elles gérables? Les paiements de péréquation par habitant ont beaucoup fluctué au cours des 20 dernières années. La variation annuelle moyenne a été de plus de 75 \$ par habitant à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, d'environ 60 \$ au Manitoba et en Saskatchewan, et d'environ 30 \$ au Québec. En conséquence, les variations historiques ont été tout à fait similaires à celles que j'envisage dans ma formule. En outre, ces réductions sont plus petites que les augmentations dont auraient bénéficié ces provinces au titre de la péréquation dans les années récentes, du fait d'une forte croissance économique en Ontario et de l'abolition par le ministre Martin du plafond de 10 milliards de dollars du Programme de péréquation.

Ma dernière raison est que, politiquement parlant, ce serait du gâteau.

Je vais conclure mon exposé en formulant quelques remarques sur les aspects politiques de la proposition.

Comme vous le savez, le Programme de péréquation fait l'objet d'une révision quinquennale, la prochaine étant prévue pour 2004 ou 2005, alors que toutes les provinces et Ottawa font le point sur le programme, s'entendent sur des modifications et les ratifient pour cinq années supplémentaires. Cela veut dire que proposer des modifications ne jouissant pas d'un large appui des provinces serait probablement un exercice totalement futile.

L'élimination des ressources non renouvelables du Programme de péréquation serait probablement appuyée aux deux extrémités du pays. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ont manifestement intérêt à détacher la péréquation de l'exploitation des ressources non renouvelables, étant donné que leur production de pétrole et de gaz naturel devrait augmenter progressivement dans les prochaines années.

À l'autre bout du pays, notamment en Alberta, on serait manifestement tout aussi intéressé par une proposition qui amènerait les provinces à disposer d'une plus grande autonomie quant à l'exploitation de leurs ressources naturelles. Voilà pourquoi nous avons récemment vu le premier ministre Hamm et le premier ministre Klein s'entendre comme larrons en foire à ce sujet. L'Ontario ne s'opposerait probablement pas à l'initiative,

A bigger hurdle might be Quebec, New Brunswick and Prince Edward Island, which would face small reductions from the new formula without the compensation of greater ability to tax existing developments of non-renewable resources.

Consider, however, the pull of four counterweights. First, the changes would represent only 1 per cent of provincial revenues. Second, for every province except P.E.I., the payments would still be larger than those received as recently as two years ago. Third, the decrease from the status quo would be smaller than the recent increase from lifting the \$10 billion ceiling or equalization cap. Fourth, and more importantly from people who know more about natural gas and resources in the Atlantic provinces, it is now widely accepted that the St. Lawrence Basin is one of North America's last remaining major hydrocarbon-bearing basins. Quebec, New Brunswick, and Prince Edward Island are all clamouring to negotiate offshore agreements with Ottawa in case oil and gas are found within their waters.

Onshore drilling is proceeding right now in New Brunswick. The whole eastern end of the country may soon be seeing important oil and gas revenues in the foreseeable future. If these four counterweights are not enough, in my view, Ottawa could easily offer a transition mechanism, which it has done many times in the past, guaranteeing payments at the old level until the new formula caught up, so that no province would lose anything.

In conclusion, given support from east and west and little or no resistance from the centre, Ottawa is unlikely to oppose this proposal. It would mean little to the federal government's bottom line. It would continue to protect the federal balance sheet from the vagaries of the price of non-renewable resources, particularly oil and gas. It would provide a means of substantial simplification of the program, what I could call an intergovernmental "hat trick," not often seen in the arcane world of Canada's intergovernmental relations.

Senator Bolduc: What is the impact for the federal government if non-renewable resources were removed from the formula?

Mr. Boessenkool: The cost of the program would drop by \$33 million.

Senator Bolduc: If it lies in the interests of most of the provinces and federal government to remove non-renewable resources from the program, why are they still in?

Mr. Boessenkool: Do you want a political answer to that or a different answer?

Senator Bolduc: Both. Let us have both.

étant donné que son incidence serait pour elle minime, voire inexistante.

L'obstacle pourrait être plus difficile à franchir au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, provinces qui feraient face à de petites réductions de leurs paiements, avec la nouvelle formule, sans avoir la compensation de percevoir des taxes plus élevées sur les développements existants de ressources non renouvelables.

Examinez cependant l'attrait de quatre contrepoids. Premièrement, les changements ne représenteraient que 1 p. 100 des recettes provinciales. Deuxièmement, pour chaque province, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, les paiements seraient quand même plus élevés que ceux qui ont été versés aussi récemment qu'il y a deux ans. Troisièmement, la réduction par rapport au statu quo serait plus faible que l'augmentation récente causée par l'abolition du plafond de 10 milliards de dollars. Quatrièmement, et c'est encore plus important pour les gens qui connaissent bien la situation du gaz naturel et des ressources dans les provinces de l'Atlantique, on admet généralement aujourd'hui que le bassin du Saint-Laurent est l'un des derniers bassins restants d'hydrocarbures en Amérique du Nord. Le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard font toutes des pieds et des mains pour négocier des accords hauteuriers avec Ottawa au cas où l'on trouverait du pétrole et du gaz naturel dans leurs eaux.

Des forages côtiers se font actuellement au Nouveau-Brunswick. Toute la partie est du pays risque d'engranger d'importantes recettes du pétrole et du gaz naturel dans un avenir prévisible. Si ces quatre contrepoids ne sont pas suffisants, à mon avis Ottawa pourrait facilement offrir un mécanisme de transition, comme cela s'est souvent fait dans le passé, en garantissant des paiements à l'ancien niveau jusqu'à ce que la nouvelle formule les ait rattrapés, ce qui fait qu'aucune province n'y perdrait quoi que ce soit.

En conclusion, étant donné l'appui de l'Est et de l'Ouest et une résistance minime, voire nulle, du centre, Ottawa ne s'opposerait probablement pas à cette proposition qui ne signifierait pas grand-chose du point de vue des recettes globales du gouvernement fédéral. Le bilan fédéral continuerait d'être protégé contre les vicissitudes du prix des ressources non renouvelables, notamment du pétrole et du gaz naturel. La formule permettrait de simplifier considérablement le programme et produirait ce que j'appellerais un «truc du chapeau» intergouvernemental, chose rarissime dans le monde mystérieux des relations intergouvernementales au Canada.

Le sénateur Bolduc: Quel serait l'impact sur le gouvernement fédéral du retrait des ressources non renouvelables de la formule de péréquation?

M. Boessenkool: Le coût du programme baisserait de 33 millions de dollars.

Le sénateur Bolduc: Si cette proposition est dans l'intérêt de la plupart des provinces et du gouvernement fédéral, pourquoi n'a-t-elle pas encore été mise en oeuvre?

M. Boessenkool: Voulez-vous une réponse politique ou une réponse différente?

Le sénateur Bolduc: Les deux.

Mr. Boessenkool: First of all, once you open up Pandora's box it is like the Constitution. One makes a sensible proposal and suddenly many provinces come forward with proposals that are much less sensible. My understanding is that Minister Martin is very concerned about opening up one part of the program and having everyone else come to the table with their various little concerns. I believe that is part of the reason.

The complexity of this program makes it difficult to take a small piece. I think this is where a committee such as yours and the other committees in the house can make a persuasive case to say: Maybe we do not need to review everything but, given what is going on in Atlantic Canada and that Premier Klein has been very supportive of this, a very strong case can be made for examining this one peculiar piece of equalization and fixing it in a way that would leave the Atlantic provinces better off.

Does that answer your question?

Senator Bolduc: Yes. I must say that I have always thought that assets should not be included in equalization. To me, in terms of economics, including assets makes no sense.

The Chairman: I hope you know that Senator Bolduc was trained at the University of Chicago.

Mr. Boessenkool: I have some friends who have been trained there too. It is a very good place.

On each of these points I can make a few more remarks. The idea of these resources being capital assets is not just something that economists in think tanks, like me, think up. If you look at what Alberta has done with their natural resources in the last 25 years, you will see an example. The Alberta Heritage Savings Trust Fund was created for a number of reasons. One reason was that the people of Alberta realized that their non-renewable assets that were in the ground were assets that should benefit all future generations.

I released a paper this past week. Its topic concerned Alberta's fiscal situation and I was fairly critical of the fact that in the last two years Alberta has started to spend too much of its non-renewable resources. Twenty years ago it put this money in the Heritage Fund. In the past five or six years it has been using this money to pay off debt. In both cases it took a long-term asset approach to non-renewable resources. Really, Alberta is where I got the idea for this proposal for the equalization program.

Senator Bolduc: The Alberta example is part of the argument but its result is actually is the main part. The Alberta practice has had a perverse economic effect.

Mr. Boessenkool: In the paper I make the point that the way non-renewable resources are treated in the formula actually gives the provinces an incentive to spend this money as quickly as they can and to bring it in their annual revenues, because the federal

M. Boessenkool: Tout d'abord, une fois qu'on ouvre cette boîte de Pandore, c'est comme la Constitution. Quelqu'un fait une proposition raisonnable et, d'un seul coup, beaucoup de provinces nous arrivent avec des propositions qui le sont beaucoup moins. Je crois comprendre que le ministre Martin est très réticent à ouvrir une partie du programme au risque que tout le monde débarque avec ses petites revendications. Je crois que cela fait partie de l'explication.

Ce programme est tellement complexe qu'il est difficile d'en modifier un petit élément. Voilà pourquoi je pense qu'un comité comme le vôtre, agissant en commun avec les autres comités de la Chambre, pourrait présenter des arguments tout à fait convaincants en disant: Nous n'avons peut-être pas besoin de tout revoir mais, considérant ce qui se passe dans les provinces de l'Atlantique et considérant l'appui vigoureux du premier ministre Klein, il pourrait être tout à fait légitime de se pencher sur cet aspect particulier du Programme de péréquation afin de le régler d'une manière qui laisserait les provinces maritimes dans une meilleure situation.

Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Bolduc: Oui. Je dois dire que j'ai toujours pensé que les biens de cette nature ne devraient pas faire partie de la péréquation. À mon avis, sur le plan économique, inclure des immobilisations n'a aucun sens.

Le président: J'espère que vous savez que le sénateur Bolduc a été formé à l'Université de Chicago.

M. Boessenkool: J'ai quelques amis qui ont aussi étudié là-bas. C'est une excellente université.

Je peux faire quelques remarques complémentaires sur chacun de ces points. L'idée que ces ressources constituent des immobilisations n'est pas une idée fumeuse d'économistes comme moi oeuvrant dans des centres d'études politiques. Si vous examinez ce que l'Alberta a fait de ses ressources naturelles pendant les 25 dernières années, vous y trouverez un exemple. L'Alberta Heritage Savings Trust Fund a été créé pour plusieurs raisons, l'une d'entre elles étant que les citoyens de l'Alberta ont compris que leurs richesses non renouvelables du sous-sol étaient des richesses qui devraient profiter aussi aux générations futures.

J'ai publié la semaine dernière une étude sur la situation budgétaire de l'Alberta dans laquelle je critiquais assez vivement le fait que, depuis deux ans, l'Alberta a commencé à dépenser trop de ses ressources non renouvelables. Il y a 20 ans, cet argent avait été placé dans le Heritage Fund. Depuis cinq ou six ans, la province s'en sert pour rembourser sa dette. Dans les deux cas, on a considéré les ressources non renouvelables comme un bien à long terme. En fait, c'est en Alberta que j'ai eu cette idée de proposition pour le Programme de péréquation.

Le sénateur Bolduc: L'exemple de l'Alberta fait partie de l'argument, mais son résultat constitue en fait l'élément essentiel. Ce qu'a fait l'Alberta a eu un effet économique pervers.

M. Boessenkool: J'affirme dans mon étude que la manière dont les ressources renouvelables sont traitées dans la formule donne en fait aux provinces une incitation à dépenser l'argent le plus vite possible et à l'intégrer à leurs recettes annuelles car le

government reduces their equalization payments when their royalties go up. There is actually an incentive for the Atlantic provinces not to treat these revenues as long-term capital assets, as Alberta has done when they paid down debt and set up the Heritage Fund. Because it is in the formula, the Atlantic provinces are forced to bring incoming revenues into their current revenues unless they want to adjust their expenditure side. I believe that is perverse.

Senator Bolduc: That is, in my opinion, the strongest argument against it.

Mr. Boessenkool: Brian Lee Crowley often makes a case that I find difficult to make because I come from Alberta. He says that when Alberta developed their non-renewable resources, for every buck they got, the federal government did not take a dollar away. Why should we be treating the Atlantic provinces any differently?

Senator Bolduc: The problem is that resources in the Maritimes are federal resources.

Mr. Boessenkool: Some of them are.

Senator Bolduc: They have been considered provincial.

Mr. Boessenkool: My arguments get into a little bit of trouble there, since offshore resources legally belong to the federal government. Nevertheless, the federal government has been treating such resources as provincial right from the beginning. Newfoundland and Nova Scotia are levying royalties on these offshore resources. I argue that, Ottawa has considered these resource revenues to be provincial.

I understand from speaking to Mr. Crowley at the Atlantic Institute for Market Studies that a fair amount of onshore activity is going on as well. In this instance a case can also be made for Voisey's Bay.

Senator Bolduc: I am surprised because New Brunswick is aware that something might happen also in the Gulf of St. Lawrence, but the minister of finance from New Brunswick said he is still against it. I would not have taken that position.

Mr. Boessenkool: I remember the minister's comments well, and was equally surprised, as was the Premier of Alberta. He had been speaking to Premier Hamm and they had gotten along fairly well on this issue, which in Canada is something remarkable. It is not often that Alberta and some of the Atlantic Provinces can see eye to eye on some of these kinds of issues. It was surprising, in my view, to see the Premier of New Brunswick take quite a different view.

The Chairman: I think your points on the politics of the proposal are sound. However, when the Minister of Finance Paul Martin was last spring we discussed this very issue with him. He poured cold water on it. He was not enthusiastic.

The officials take the view: Why should we treat those revenues differently? The provinces do not treat them any differently. It is a rather circular matter.

gouvernement fédéral réduit leurs paiements de péréquation lorsque leurs redevances augmentent. Les provinces maritimes sont donc en fait incitées à ne pas traiter ces recettes comme des immobilisations à long terme, comme l'Alberta l'a fait en remboursant la dette et en créant le Heritage Fund. Comme ces recettes sont dans la formule, les provinces de l'Atlantique sont obligées de les intégrer à leurs recettes courantes, à moins qu'elles ne veuillent ajuster leurs dépenses. À mon sens, c'est un effet pervers.

Le sénateur Bolduc: Pour moi, c'est l'argument le plus convaincant.

M. Boessenkool: Brian Lee Crowley présente souvent un argument qui m'est difficile de formuler parce que je viens de l'Alberta. Il affirme que, lorsque l'Alberta a exploité ses ressources non renouvelables, le gouvernement fédéral ne lui a jamais retiré un dollar pour chaque dollar qu'elle en a tiré. Pourquoi devrait-il maintenant traiter différemment les provinces maritimes?

Le sénateur Bolduc: Le problème, c'est que les ressources des Maritimes sont des ressources fédérales.

M. Boessenkool: Certaines d'entre elles.

Le sénateur Bolduc: On les a considérées provinciales.

M. Boessenkool: Je reconnais qu'il s'agit là d'un obstacle pour ma proposition, étant donné que les ressources hauturières appartiennent juridiquement au gouvernement fédéral. Néanmoins, celui-ci les traite comme des ressources provinciales depuis le début. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse perçoivent des redevances à leur sujet. J'en conclus qu'Ottawa les considère comme des ressources provinciales.

Après avoir discuté avec M. Crowley, au Atlantic Institute for Market Studies, j'ai réalisé qu'il y a aussi beaucoup d'activité sur terre. Par exemple, on pourrait également présenter cet argument pour Voisey's Bay.

Le sénateur Bolduc: Je suis surpris parce que le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick dit qu'il est toujours contre, alors que le Nouveau-Brunswick sait parfaitement qu'on risque de découvrir des ressources dans le golfe du Saint-Laurent. Je ne comprends pas sa position.

M. Boessenkool: Je me souviens très bien de ses remarques, qui m'ont tout aussi surpris que vous, tout comme elles ont surpris le premier ministre de l'Alberta. Il venait de discuter avec le premier ministre Hamm et les deux s'étaient très bien entendus sur cette question, ce qui est tout à fait remarquable pour le Canada. Il est rare que l'Alberta et certaines provinces de l'Atlantique adoptent la même position sur ce type de question. J'ai donc été surpris de voir le premier ministre du Nouveau-Brunswick prendre une position tout à fait différente.

Le président: Je pense que vos remarques sur l'aspect politique de la proposition sont bonnes. Toutefois, quand j'ai discuté de cette question avec le ministre des Finances, Paul Martin, au printemps dernier, il s'est montré fort peu réceptif.

L'opinion des fonctionnaires est la suivante: pourquoi devrions-nous traiter ces recettes différemment? Les provinces ne les traitent pas différemment. On tourne en rond.

To make matters worse, Premier Harris not too long ago spoke with some acerbity against the proposal of Premier Hamm. I do not know quite what to make of that.

I suppose the principle of the thing is that as the province's fiscal situation improves equalization entitlements should diminish. Generally, that is a very easy proposition to sell to people.

Mr. Boessenkool: I make a point in the paper that the development of non-renewable resources in Alberta and other provinces is a principal driver of economic growth elsewhere. Mr. Crowley wrote an opinion piece on this very point soon after Mr. Harris made his comment, that one must distinguish between what is driving economic growth and the resulting economic growth. I have no argument with Premier Harris on the one hand: If the personal and corporate income tax revenues and sales tax revenues in New Brunswick and Nova Scotia go up by 100 per cent, their equalization payments should go down. Those are real revenues that they can spend.

A non-renewable resource, however, is a capital asset, or stock, and not a flow. I do not think it correct to not allow provinces to develop their own non-renewable resources. Mr. Crowley wrote an op-ed that made that point to Mr. Harris.

The Chairman: Are you saying we should go back to the ten-province standard?

Mr. Boessenkool: Yes. If the eleven non-renewable resource tax bases are removed, then you can return to a ten-province formula and not have these wild swings in the formula, all driven by Alberta and natural resource prices. The numbers that I quoted to you about the effects on the program are the result of going to ten provinces and then taking out the non-renewable resources. Again, it is all in the paper from the Atlantic Institute for Market Studies, which is available to be downloaded on line, or I could have copies provided to the members, if they wish.

The Chairman: Just to give some comfort to the provincial treasurer from Prince Edward Island, would you like to give us your assurance that in your scheme there will be some transitional compensation for such a province that would lose in the beginning?

Mr. Boessenkool: There are a number of things to consider. One is that the small reduction that would result from my proposal is much smaller than the recent increases that P.E.I. has seen. More importantly, at the time of the big changes made in 1967, 1972, and 1982, the federal government said to the provinces: You are here now. The new proposal will put you here but will grow you at a different rate. If you are here now, then we will start you on the new one here and we will let the formula catch up to that, and when it hits where you were before, then we will start pushing you up.

Pour empirer les choses, le premier ministre Harris a fait récemment des remarques relativement acerbes au sujet de la proposition du premier ministre Hamm. Je ne sais que conclure de tout cela.

Je suppose que le principe fondamental est que les paiements de péréquation de la province devraient diminuer à mesure que s'améliore sa situation budgétaire. D'un point de vue général, cela devrait être facile à faire accepter.

M. Boessenkool: J'affirme dans mon étude que l'exploitation des ressources non renouvelables en Alberta ou ailleurs est le principal moteur de croissance économique. M. Crowley a publié un article à ce sujet, peu après les remarques de M. Harris, en disant qu'il faut faire une distinction entre ce qui propulse la croissance économique et ce qui résulte de la croissance économique. Je n'ai pas de difficulté avec l'argument du premier ministre Harris s'il dit que, lorsque les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et des taxes de vente augmenteront de 100 p. 100, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, les paiements de péréquation de ces provinces devraient baisser. Il s'agira de recettes réelles, qu'elles pourront vraiment dépenser.

En revanche, une ressource non renouvelable représente un bien en capital, une immobilisation, pas un flux d'argent. Je ne pense pas qu'il soit légitime de ne pas permettre à une province d'exploiter ses propres ressources non naturelles. C'était précisément l'argument de M. Crowley en réponse à M. Harris.

Le président: Pensez-vous que nous devrions retourner à la norme des 10 provinces?

M. Boessenkool: Oui. Si l'on élimine les 11 assiettes fiscales provenant des ressources non renouvelables, on peut retourner à une norme de 10 provinces, ce qui évitera les énormes fluctuations de la formule, qui sont toutes provoquées par l'Alberta et par le prix des ressources naturelles. Les chiffres que je vous ai cités au sujet des effets du programme sont le fruit d'une formule à 10 provinces avec l'élimination des ressources non renouvelables. Tout cela est exposé en détail dans l'étude du Atlantic Institute for Market Studies, que l'on peut obtenir facilement par Internet et dont j'ai apporté avec moi quelques exemplaires pour les sénateurs que cela intéresse.

Le président: Juste pour rassurer un peu la trésorière provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, pensez-vous que l'on devrait donner l'assurance, avec votre proposition, que toute province qui se retrouve perdante au début bénéficierait d'une compensation de transition?

M. Boessenkool: Il y a plusieurs choses à prendre en compte à ce sujet. La première est que la petite réduction que provoquerait ma proposition sera bien inférieure aux récentes augmentations que vient d'enregistrer l'Île-du-Prince-Édouard. Plus important encore, au moment des modifications importantes apportées en 1967, en 1972 et en 1982, le gouvernement fédéral a dit aux provinces: Voici votre situation actuelle et, avec la nouvelle proposition, vous allez vous retrouver dans telle situation, avec un taux de croissance différent. Considérant votre situation actuelle, nous allons la protéger avec la nouvelle formule jusqu'à ce que

Ottawa has done that a number of times in the past. There is no real reason why they could not calculate the new entitlement and give the assurance that the entitlement would never drop below what it was a few years ago.

The interesting thing is that as the rest of the economy goes down in Canada, we could see a fairly substantial drop in equalization. I have not recalculated these numbers with the new economic forecast in them but I am beginning to think that if I did, the numbers would show an improvement.

The Chairman: We will ask the P.E.I. treasurer, when she comes to the table, whether they have been doing any number-crunching along those lines.

Senator Stratton: While I agree with what you are saying in principle I believe it would be wonderful to get everybody off the negative side and on to the positive side.

In Manitoba we have a wonderful renewable resource called hydroelectric energy. We also have a wonderful renewable resource that is water. In this day and age, water and the export of it is a subject everybody considers heretical. Although this issue is not on the table yet, it will be soon.

Politics being the art of the possible, how could you sell your proposal or make it palatable to those provinces that will be hit? A \$4 per capita loss may not seem like much, but when at the level of \$40 per capita, it starts to hurt when you talk in terms of provinces that lack that stature. There has to be something offered in return if you are going to take out non-renewable resources. Senator Murray has suggested a transitional period. The best provincial response to the idea would at least be neutral, if not on side. Do you have any ideas on that?

Mr. Boessenkool: I believe in a transitional mechanism such as I just described, where current levels are guaranteed. Moving forward is one way to do that. My paper gives the calculations for 1998. In 1998, most provinces saw a one-year increase in their equalization payments in a range from \$98 to \$125 per capita. Why? Did their costs of delivering services change? No. Did their revenues go down in the Atlantic provinces? No. What happened? Ontario grew like a mad dog and drove up the average tax base in the country. The Atlantic provinces suddenly received a large increase in equalization.

Therefore, to my way of thinking, you take the good with the bad. If this proposal results in at least two provinces, if not all four Atlantic provinces, being able in the future to benefit from the development of natural resources, to move to a natural gas and oil-based economy on par or somewhere like Alberta, why would you not do it? Why would you not be able to trade off the short-term small losses for the long-term gains, especially when in the last of years there have been some fairly substantial increases in the equalization payments.

celle-ci vous ait permis de combler l'écart. Ensuite, quand vous aurez atteint ce niveau, vous commencerez à remonter.

Ottawa a agi de cette manière à plusieurs reprises dans le passé. Il n'y a donc aucune raison pour qu'on ne calcule pas aujourd'hui les nouveaux droits à la péréquation en donnant l'assurance à la province qu'elle ne tombera pas en dessous de ce niveau où elle était il y a quelques années.

Ce qui est intéressant c'est que, avec la récession économique, nous risquons de constater une baisse notable des paiements de péréquation. Je n'ai pas calculé le nouveau chiffre avec les nouvelles prévisions économiques mais je ne suis pas loin de penser que, si l'on faisait les calculs, les chiffres seraient beaucoup plus favorables.

Le président: Nous demanderons à la trésorière de l'Île-du-Prince-Édouard, lorsqu'elle s'avancera à la table, si son ministère a fait des calculs en ce sens.

Le sénateur Stratton: Bien que je sois d'accord avec ce que vous dites, en principe, je pense qu'il serait merveilleux que tout le monde passe du positif au négatif.

Au Manitoba, nous avons une merveilleuse ressource renouvelable, l'énergie hydroélectrique, c'est-à-dire l'eau. Or, tout le monde affirme qu'exporter de l'eau serait une hérésie. Bien qu'aucune proposition n'ait encore été faite en ce sens, ça ne saurait tarder.

La politique étant l'art du possible, comment pourriez-vous faire accepter votre proposition par les provinces qui seraient touchées? Une perte de 4 \$ par habitant n'est peut-être pas grand-chose mais, s'il s'agit de 40 \$ par habitant, ce n'est pas négligeable pour des provinces qui sont déjà démunies. Il faudrait leur offrir quelque chose si vous voulez enlever les ressources renouvelables. Le sénateur Murray a parlé d'une période de transition. La meilleure réponse provinciale à cette idée serait la neutralité, sinon l'acceptation. Avez-vous des idées là-dessus?

M. Boessenkool: Je pense qu'il devrait y avoir un mécanisme de transition similaire à celui que je viens de décrire, où les niveaux actuels sont garantis. Dans mon étude, vous trouverez des chiffres pour 1998. Cette année-là, la plupart des provinces ont enregistré une augmentation, d'une année, de leurs paiements de péréquation, de l'ordre de 98 \$ à 125 \$ par habitant. Pourquoi? Est-ce que le coût de prestation de leurs services a augmenté? Non. Est-ce que les recettes ont baissé dans les Maritimes? Non. Que s'est-il donc passé? Il y a eu une expansion phénoménale en Ontario, ce qui a relevé la moyenne de tout le pays. D'un seul coup, les provinces de l'Atlantique ont touché une forte augmentation de leur péréquation.

D'après moi, si l'on accepte une augmentation, il faut aussi accepter une diminution. Si ma proposition signifie qu'au moins deux provinces, si ce n'est les quatre provinces maritimes, auront la possibilité de profiter à l'avenir de l'exploitation des ressources naturelles, pour se doter d'une économie du gaz naturel et du pétrole relativement similaire à celle de l'Alberta, pourquoi ne pas aller dans ce sens? Ne seriez-vous pas prêts à assumer une petite perte à court terme pour des gains importants à long terme, d'autant plus que vous avez bénéficié d'augmentations assez substantielles des paiements de péréquation ces dernières années?

When I was working for the finance minister of Alberta we had discussions around the table about equalization. As soon as one province puts something on the table where anyone's payments go down, it is a political non-starter. Then you are into the realm of developing transition mechanisms. I have one in the paper because I have been in politics long enough to know you need those things. There are a lot of smart people in the Department of Finance.

Given the political coalition of the Western and the Atlantic Provinces, both with natural resources, over the long term, I do not put it beyond the federal government to develop a workable transition mechanism.

Senator Bolduc: I wish you good luck.

Senator Christensen: We were talking about actual resources. However, these terms seem to blur when you discuss non-renewable and natural resources. Water and hydroelectric power are renewable resources. We are, however, also talking about minerals and diamonds. They are non-renewable resources. Is that correct?

Mr. Boessenkool: Thank you for that clarification. My paper makes a very clear distinction between renewable resources and non-renewable resources.

Renewable resources are not excluded. Forestry stays in the formula. Quebec Hydro stays in the formula. Manitoba Hydro stays in the formula. They are all renewable resources.

Consider that when a resource is renewable, there is an annual, measurable income stream. This is different with a non-renewable resource. Once you sell a barrel of oil, you cannot put it back in the ground. Once you cut down a tree, you can grow a new tree. Thank you for that.

Senator De Bané: Please give me your opinion concerning the following proposal. Equalization in the long-term is bad because, in the same way that transfers to individuals create dependency, unconditional transfers to the public finances of the province can also create dependency. Hence, irrespective of the formula, equalization may have a perverse effect. Would it not be more difficult and challenging but much more promising if the federal government, instead of sending a cheque to a province, devised policies that would allow each province to attain the maximum of its economic potential? This is a lot more difficult than to send a cheque to a province and then devise policies that are not sensitive to the economic problems and issues of each province.

I am wondering whether equalization, which in 1957 was a revolutionary idea, today may have a perverse effect, similar to cash transfers to individuals.

Mr. Boessenkool: Speaking in general terms, I see the goal of equalization that allows provinces to develop their own policy in an autonomous way. This is why we have an equalization program that is unconditional. When equalization was devised, a political bargain was struck among the provinces that could afford to raise

Quand je travaillais pour le ministre des Finances de l'Alberta, nous avons discuté de péréquation. Dès qu'une province propose quelque chose qui entraîne une baisse des paiements, de quoi que ce soit, c'est politiquement mortel. Il faut donc concevoir des mécanismes de transition. J'en propose un dans mon étude parce que j'étudie la politique depuis assez longtemps pour savoir que c'est nécessaire. Il y a beaucoup de gens brillants au ministère des Finances.

Considérant la coalition politique des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique, qui possèdent toutes des ressources naturelles, à long terme, je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral ne pourrait pas concocter un mécanisme de transition acceptable.

Le sénateur Bolduc: Je vous souhaite bonne chance.

Le sénateur Christensen: Nous parlions de ressources réelles mais il semble y avoir une certaine confusion entre les ressources non renouvelables et les ressources naturelles. L'eau et l'électricité sont des ressources renouvelables. Par contre, les ressources minières et les diamants sont des ressources non renouvelables, n'est-ce pas?

M. Boessenkool: Merci de cette précision. Dans mon rapport, je fais une distinction très claire entre les ressources renouvelables et non renouvelables.

Les ressources renouvelables ne seraient pas exclues. La formule tiendrait toujours compte des ressources de la forêt, d'Hydro-Québec, d'Hydro-Manitoba, qui sont toutes des ressources renouvelables.

Quand on parle d'une ressource renouvelable, il faut considérer qu'on parle d'un flux de recettes annuelles mesurables. C'est bien différent des ressources non renouvelables. Quand vous avez vendu un baril de pétrole, vous ne pouvez pas le remettre dans le sol. Quand vous avez coupé un arbre, vous pouvez en planter un autre. Merci de cette précision.

Le sénateur De Bané: Je voudrais avoir votre opinion sur la proposition suivante. La péréquation est mauvaise à long terme car, tout comme les transferts aux particuliers créent une dépendance, des transferts inconditionnels de deniers publics à une province créent aussi une dépendance. Donc, quelle que soit la formule, la péréquation peut avoir des effets pervers. Ne serait-il pas plus prometteur, bien que peut-être plus difficile, que le gouvernement fédéral, au lieu d'envoyer un chèque aux provinces, conçoive des politiques permettant à chaque province d'atteindre le maximum de son potentiel économique? C'est sans doute beaucoup plus difficile que de signer un chèque pour une province puis de concevoir des politiques qui ne tiennent pas compte de la problématique économique de chacune d'entre elles.

Je me demande si la péréquation, qui était une idée révolutionnaire en 1957, n'est pas devenue aujourd'hui un programme pervers, semblable aux transferts d'argent aux particuliers.

M. Boessenkool: De manière générale, j'estime que le but de la péréquation est de permettre aux provinces d'élaborer leurs propres politiques, de manière autonome. Voilà pourquoi nous avons un Programme de péréquation sans condition. Quand on a conçu le programme, on a négocié une entente politique avec les

their own revenues and design their own programs, and with the provinces that could not. That bargain recognized that there are weaker provinces in this country that, if left to their own vagaries, they would not be able to provide the services the provinces of Alberta and Ontario are able to provide. Therefore, the bargain provides them with unconditional transfers so that all of us can develop our provincial sets of policies in a more decentralized way than seen in many other countries.

When you talk about the dependency of equalization, I agree you can make the case. My case against non-renewable resources is partly a dependency case but there are more substantive arguments behind it. When I hear "dependency of equalization," I worry a little about us losing this great thing we have; a decentralized country. Part of the reason we have a decentralized country is because we provide these monies to all provinces so that can run their own services.

Secondly, at the C.D. Howe Institute, I studied the changes in cash transfers from Ottawa to the various provinces, and in particular the components of those transfers. If you examine the amount of money coming from equalization to the Atlantic provinces, Quebec, Saskatchewan, Manitoba and the others, it makes up a very small component of all inter-regional transfers in Canada. In economic terms, if you have a constant transfer going to a province over a long period of time, there is not that much argument that such a transfer causes a lot of dislocation. The problem arises when transfers shift up and down a lot. The shifts can cause economic dislocations by their sheer size.

I found that transfers from the unemployment insurance program; transfers from various special cost-shared programs that Ottawa has had with the provinces over the years; transfers as a result of special bilateral agreements between Ottawa and provinces far and away swamped the equalization program in terms of their possible economic dislocation effects.

When people ask me if equalization is having a negative incentive effect, if it is creating dependency in the Atlantic Provinces, I say you can make that case. However, against that must be set this great deal we have in Canada that allows us to have decentralized provinces.

Furthermore, to the extent that there is dependency, in my view, the problem is not equalization. We should fix employment insurance and these one-of deals that go on and all of the non-employment insurance programs that operate under employment insurance.

C.D. Howe Institute recently published a paper showing that only 40 per cent of expenditures in the employment insurance program actually go to people who are unemployed and claiming employment insurance benefits. A myriad of other programs Ottawa is paying for have an extremely poor track record of success.

provinces pour leur permettre d'accroître leurs propres recettes et de concevoir leurs propres programmes, de façon à offrir quelque chose à celles qui ne le pouvaient pas. Dans le cadre de cette entente, on a admis qu'il y a des provinces plus faibles que d'autres qui, laissées à elles-mêmes, ne seraient pas capables d'offrir des services similaires à ceux de l'Alberta et de l'Ontario. On leur a donc offert des transferts inconditionnels afin que chacune puisse élaborer ses propres politiques, de manière plus décentralisée qu'on ne le voit dans beaucoup d'autres pays.

Si vous dites que la péréquation crée une dépendance, je dois convenir que c'est une thèse très sérieuse. Mon argument contre les ressources non renouvelables repose en partie sur cette thèse de dépendance, mais aussi sur d'autres arguments plus fondamentaux. Quand j'entends quelqu'un critiquer la «dépendance de la péréquation», je m'inquiète de la perte de cette chose extraordinaire que nous avons: un pays décentralisé. Or, si nous avons un pays décentralisé, c'est en partie parce que nous versons de l'argent à toutes les provinces pour qu'elles puissent gérer leurs propres services.

Deuxièmement, à l'Institut C.D. Howe, j'ai étudié l'évolution des transferts en espèces d'Ottawa aux diverses provinces et, surtout, les éléments composant ces transferts. Si l'on examine la quantité d'argent qui est versée aux provinces maritimes, au Québec, à la Saskatchewan, au Manitoba et à d'autres, cela ne représente qu'une très petite partie de tous les transferts interrégionaux au Canada. Du point de vue économique, s'il y a un transfert constant vers une province pendant une longue période, il est peu contestable que cela risque de causer beaucoup de distorsion. Le problème se pose lorsque les transferts fluctuent beaucoup, ce qui peut causer beaucoup de distorsion économique.

J'ai constaté que les transferts reliés à l'assurance-emploi, les transferts reliés aux divers programmes spéciaux à coûts partagés qu'Ottawa a négociés avec les provinces au cours des années, les transferts résultants d'ententes bilatérales entre Ottawa et certaines provinces, écrasent considérablement ceux du programme de péréquation pour ce qui est de l'aptitude à causer des distorsions économiques.

Quand on me demande si la péréquation peut avoir un effet dissuasif, c'est-à-dire si elle crée une dépendance dans les provinces de l'Atlantique, il m'est difficile de dire que non. Toutefois, ce phénomène doit être contrebalancé par cet avantage extraordinaire que nous avons au Canada d'avoir des provinces décentralisées.

En outre, pour autant qu'il y ait dépendance, le problème ne vient pas à mon avis de la péréquation. Il faudrait régler aussi l'assurance-chômage et toutes ces ententes ponctuelles qui sont négociées, ainsi que tous les programmes d'assurance non reliés à l'emploi et qui passent pour de l'assurance-emploi.

L'Institut C.D. Howe a récemment publié une étude montrant que seulement 40 p. 100 des dépenses du programme d'assurance-emploi bénéficient effectivement à des gens qui sont au chômage et qui réclament des prestations. Il faut ajouter à cela une foule d'autres programmes que paie Ottawa et dont le succès est particulièrement douteux, c'est le moins que l'on puisse dire.

The Chairman: Transfers from the federal treasury to individuals include EI and Old Age Security. What about programs like health, post-secondary education and social assistance all of which are more or less subsumed in the CHST?

Mr. Boessenkool: I wrote a paper in 1996, at the C.D. Howe Institute, about the tremendous amount of unfairness in the move from the former Canada Assistance Program and established programs financing to the CHST, which kept all the old disparities of those prior programs. However, to the great credit of Minister Martin in the last six or seven years, we have moved closer to an equal per-capita transfer in the CHST.

A program like equalization is meant to redistribute. I return to my previous point that if equalization is the program explicitly being used to redistribute, programs outside of equalization should treat Canadians as Canadians no matter where they live. We already have a program that redistributes among provinces. Hence, the CHST should be equal per capita, requiring equal eligibility standards for employment insurance programs across the country. Expenditures on the non-insurance part of employment insurance should be spread equally across the country. It is my view that these expenditures should not be made by the federal government, but by the provincial governments. However, that is a topic for another day.

We have an explicit, constitutionally divined, redistribution program in this country called equalization. However, we also have all these other programs which “super-equalize” that are causing many more problems than equalization has.

The Chairman: I agree with you. *Mea culpa:* in terms of the cap on the cap. I could go into the background of that in considerable detail but will not.

However, when the Premier of Newfoundland was here the other day, he was incensed that the change to a more per capita driven formula has worked to the disadvantage of that province. He indicated that 600,000 people in Winnipeg is one thing; 600,000 people spread over a territory the size of Newfoundland and Labrador is quite another, and our transfers for programs like that cannot be totally beholden to some mathematical formula.

Mr. Boessenkool: This is the classic “needs” argument for equalization and/or the CHST. Given my decentralization leanings, that proposal causes me some concern. It means giving Ottawa a freer hand in the way in which it tells provinces how to conduct their affairs.

Australia is an example of a needs-based equalization program. Not only are differences in fiscal capacity measured on the revenue side but also differences in capacity and need on the expenditure side. Over time, the Australian Federal Government has taken several of these programs out of the equalization formula and created certain bilateral programs through which it

Le président: Les transferts du Trésor fédéral aux particuliers comprennent l'assurance-emploi et la Sécurité de la vieillesse. Qu'en est-il de programmes reliés à la santé, à l'enseignement postsecondaire et à l'assistance sociale, qui ont tous plus ou moins été intégrés au TCSPS?

M. Boessenkool: J'ai rédigé en 1996 une étude pour l'Institut C.D. Howe sur l'injustice énorme qu'a été le remplacement du Régime d'assistance du Canada et du programme de financement des programmes établis par le TCSPS, étant donné que celui-ci conservait toutes les disparités des anciens programmes. Toutefois, au grand crédit du ministre Martin, nous nous sommes rapprochés pendant les six ou sept dernières années d'un programme plus égalisé de transferts par habitant avec le TCSPS.

Un programme comme la péréquation vise à redistribuer de la richesse. Je reviens à mon argument antérieur voulant que, si la péréquation doit servir explicitement à redistribuer, les programmes autres que la péréquation devraient traiter tous les Canadiens de la même manière, partout où ils se trouvent. Nous avons déjà un programme qui redistribue les richesses entre les provinces. En conséquence, le TCSPS devrait être un montant égal par habitant, avec des critères d'admissibilité égaux pour les programmes d'assurance-emploi du pays. Les budgets de la partie non-assurancé de l'assurance-emploi devraient être répartis également dans tout le pays. J'estime que ces dépenses ne devraient pas être faites par le gouvernement fédéral mais par les gouvernements provinciaux, mais ce n'est pas le sujet du débat d'aujourd'hui.

Nous avons un programme de redistribution explicite et garanti par la Constitution, la péréquation. Toutefois, nous avons aussi d'autres programmes de «super-péréquation» qui causent beaucoup plus de problèmes que la péréquation.

Le président: Je suis d'accord avec vous. Je fais mon *mea culpa:* en termes de plafond sur le plafond. Je pourrais parler de tout cela en grand détail mais je ne le ferai pas.

Quoi qu'il en soit, lorsque le premier ministre de Terre-Neuve s'est adressé à nous, l'autre jour, il a dit s'être élevé contre l'évolution vers une formule plus axée sur des paiements par habitant, parce que cela avait défavorisé sa province. Il nous a indiqué que fournir des services à 600 000 personnes à Winnipeg c'est une chose, mais fournir les mêmes services à 600 000 personnes réparties sur un territoire aussi vaste que celui de Terre-Neuve et du Labrador, c'en est tout une autre, et que nos programmes de transfert ne peuvent donc être totalement fondés sur une sorte de formule mathématique.

M. Boessenkool: C'est l'argument classique des «besoins» de la péréquation et du TCSPS. Étant donné mon penchant pour la décentralisation, cette proposition m'inquiète. Cela voudrait dire en effet qu'on donne plus de latitude à Ottawa pour dire aux provinces comment gérer leurs affaires.

L'Australie nous offre un exemple de programme de péréquation fondé sur les besoins. Non seulement y a-t-il des différences dans la capacité budgétaire, mesurée par les recettes, mais il y en a aussi quant aux besoins, mesurés par les dépenses. À terme, le gouvernement fédéral de l'Australie a extrait plusieurs de ses programmes de sa formule de péréquation et a créé certains

dictates to the states exactly how they have to run these programs. I think such programs would be to the detriment of our country.

I have some sympathy for the idea of a needs indicator in equalization and/or the CHST in theory. However, the political side of me worries about Ottawa telling the provinces how they ought to run their affairs.

The Chairman: The devil is in the details.

Senator De Bané: Mr. Boessenkool, I submit that it would be a lot more promising if the federal government took into consideration the geographic, or spatial, dimension of the federal system, instead of just telling the Department of Finance to do the math and send the appropriate cheques to the provinces. That is a lot easier, but we have seen the consequences. They have not been very promising.

Incidentally, Quebec has established a task force to look into those matters and are going to table their report within a month.

Equalization was put into the Constitution in 1982 because Mr. Trudeau had to pay that price in order to secure the support of some premiers for the Constitutional initiative. I believe if each department took into consideration the aspirations and economic potential of each province that equalization would be a lot more promising in the long-term.

My second question challenges the question: Should we or should we not include natural resources, whether renewable or non-renewable? I believe one of the flaws of our constitution is that the Fathers of Confederation placed natural resources, whether renewable or not, in the provincial jurisdiction.

Within one country some people may be wealthier than others because they are more dynamic than others or because they are more hard-working than others. In Quebec, we have the Beauce region adjacent to the American border where one finds the most dynamic private entrepreneurs. They have no resources. They go to the States and cut lumber there, import it back to the Beauce region to produce furniture, and then export the furniture. The region's rate of unemployment is lower than the Quebec average. I understand that is because they are more hard-working.

However, within the same country some people are wealthier than others because they are sitting on this or that asset for which they are not responsible.

From a political point of view, if you had to rewrite the Constitution, would you say that natural resources should be part of the provincial domain or the federal domain? Should the federal government send a cheque either to the people or to the provincial government? In short, should natural resources belong to the province or to the state?

Mr. Boessenkool: We have a constitution that has assigned these matters to the provinces. Should those resources be national resources as opposed to regional resources? In Canada we have made a tremendous political bargain, with differences in wealth and different approaches to policy across the country. I believe

programmes bilatéraux par le truchement desquels il impose aux États la manière dont ils doivent gérer les programmes. À mon sens, cette formule nous serait préjudiciable.

Je suis sensible à l'idée d'un critère de besoin pour la péréquation ou le TPSCS, d'un point de vue théorique. Toutefois, le volet politique de la chose m'inquiète car je ne voudrais pas qu'Ottawa dise aux provinces comment gérer leurs affaires.

Le président: Il faudrait faire attention aux détails.

Le sénateur De Bané: À mon avis, monsieur Boessenkool, il serait largement préférable que le gouvernement fédéral tienne compte de la dimension géographique, ou spatiale, du système fédéral, au lieu de demander simplement au ministère des Finances de faire des calculs et d'envoyer des chèques aux provinces. Certes, c'est beaucoup plus facile mais nous en avons vu les conséquences. Elles ne sont pas encourageantes.

Incidentement, le Québec a mis sur pied un groupe de travail pour étudier cette question et il doit déposer son rapport d'ici un mois.

La péréquation a été intégrée à la Constitution en 1982 parce que c'est le prix que M. Trudeau a dû payer pour obtenir l'appui de certains premiers ministres provinciaux à son initiative constitutionnelle. Je crois que la péréquation serait un programme beaucoup plus prometteur à long terme si chaque ministère tenait compte des aspirations et du potentiel économique de chaque province.

Voici donc ma deuxième question: Devrions-nous inclure ou non les ressources naturelles, qu'elles soient renouvelables ou non renouvelables? Je pense que l'une des failles de notre Constitution est que les pères de la Confédération ont donné les ressources naturelles, renouvelables ou non, aux provinces.

Dans un pays, certaines personnes peuvent être plus riches que d'autres parce qu'elles sont plus dynamiques ou qu'elles travaillent plus. Au Québec, nous avons la région de la Beauce, qui est près de la frontière américaine, où l'on trouve les entrepreneurs les plus dynamiques de toute la province. Pourtant, ils n'ont pas de ressources. Ils vont aux États-Unis où ils coupent du bois qu'ils ramènent en Beauce pour fabriquer des meubles qu'ils exportent ensuite aux États-Unis. Le taux de chômage de la région est plus bas que la moyenne provinciale. À ma connaissance, cela provient du fait qu'ils travaillent plus fort.

Toutefois, il y a dans le même pays des gens qui sont plus riches que d'autres parce qu'ils ont la chance d'être assis sur telle ou telle richesse sans avoir rien fait pour l'avoir.

D'un point de vue politique, si vous deviez reformuler la Constitution, placeriez-vous les ressources naturelles dans le champ de compétence provincial ou fédéral? Croyez-vous que le gouvernement fédéral devrait envoyer un chèque, que ce soit aux individus ou aux provinces? En bref, les ressources naturelles devraient-elles appartenir à la province ou à la nation?

M. Boessenkool: Nous avons une Constitution qui les attribue aux provinces. Devrait-on considérer que ce sont des ressources nationales plutôt que régionales? Nous avons fait au Canada un pacte politique extraordinaire, en tenant compte des différences de richesse et des différences d'objectif des diverses régions. Je pense

those are part of what makes Canada great. Some of those differences arise from resources.

The provinces with those resources today will not always have them tomorrow. In the early 1900s there arose a situation where Alberta was the poor boy of Confederation and the Atlantic provinces the rich boys of Confederation. I have just completed a paper warning Alberta that its supply of natural resources do not belong to just this year but to the future generations of Albertans. Who is to say that in 50 years the Atlantic Provinces may be back up on top as rich boys if Alberta misuses the resources it has today.

We have a dynamic federation. If these resources in the ground drive economic activity in other areas of the economy and this is taken into account in a redistribution program called equalization, we are, in fact, sharing the benefits across the country in a way that we should.

I am concerned about the approach of taking the resources we have in the ground today, selling them and spending all of the money today. Whether done on a national basis or a provincial basis, the issue is more how we are treating the resources in the ground. We are still a heavily resource-dependent country. We ought to be careful about the incentives we create for provinces to develop their resources and spend them.

I am unconvinced that provincial ownership has made the matter worse than it would have been had the resources been nationally owned. The development of natural resources in Alberta means there is other economic activity in Alberta that, if included in a national equalization program, would be reflected in the degree of sharing we do across the country.

The Chairman: We will have to take a blank sheet of paper and start reinventing the country. If we were starting all over again, somebody at this table might think that education should be in the federal jurisdiction.

Years ago Premier Hatfield of New Brunswick made a speech at Mount Allison University, in Sackville, New Brunswick. An academic stood up and made a big speech that education, certainly post-secondary, should be in the hands of the federal government. Ottawa should take it over, and did the Premier agree? Mr. Hatfield answered: "No." The academic said: "Why not?" Mr. Hatfield said: "I will give you one reason. If the federal government took over post-secondary education, there would only be one university in New Brunswick and it would not be Mount Allison." That ended the argument.

Senator Mahovlich: I believe that water is a renewable resource. Do you agree with that?

Mr. Boessenkool: I agree with that.

Senator Mahovlich: Water flows from province to province. Water could become a big problem. If you start taking water out of our country, what will happen to the fish?

que c'est un des facteurs de notre grandeur. Et cela s'applique également aux ressources.

Les provinces qui ont des ressources aujourd'hui ne les auront pas nécessairement demain. Au début des années 90, l'Alberta était le parent pauvre de la Confédération, et les provinces de l'Atlantique étaient les parents riches. Je viens d'achever une étude où je mets l'Alberta en garde contre le fait que ses ressources naturelles ne lui appartiennent pas seulement pour cette année mais aussi pour les générations futures. Qui peut dire si, dans 50 ans, les provinces maritimes n'auront pas repris le haut du pavé, surtout si l'Alberta gaspille ses ressources aujourd'hui?

Nous bénéficions d'une fédération dynamique. Si les ressources que nous possédons sont un moteur d'expansion économique générale, et si cela est pris en considération dans un programme de redistribution que nous appelons la péréquation, c'est nous tous qui en partageons les bienfaits, de manière légitime.

Je me méfie de l'idée que l'on pourrait vendre les ressources naturelles et dépenser tout l'argent aujourd'hui. Que cela se fasse à l'échelle nationale ou à l'échelle provinciale, le vrai problème est plutôt de savoir comment nous devrions traiter les ressources. Nous sommes toujours un pays qui est fortement tributaire de ses ressources. Nous devrions donc faire très attention aux incitatifs que nous donnons aux provinces d'exploiter leurs ressources et de dépenser les recettes correspondantes.

Je n'ai pas la conviction que la propriété provinciale ait rendu les choses pires que si l'on avait eu une propriété nationale. L'exploitation des ressources naturelles en Alberta signifie qu'il y a d'autres activités économiques en Alberta qui, si elles sont incluses dans un programme national de péréquation, se traduiront par un partage accru de bienfaits dans l'ensemble du pays.

Le président: Je crois que nous allons tous devoir sortir du papier et un crayon pour réinventer le pays. Toutefois, si nous nous y mettons, sachez qu'il y aura toute de suite quelqu'un qui dira que l'éducation devrait peut-être relever du gouvernement fédéral.

Il y a des années, le premier ministre Hatfield du Nouveau-Brunswick venait de faire un discours à l'Université Mount Allison, de Sackville. Un universitaire s'est levé et a fait une longue intervention pour dire que l'enseignement, en tout cas postsecondaire, devrait certainement être une responsabilité fédérale. D'après lui, Ottawa devrait en assumer le contrôle. Quelle a été la réaction du premier ministre? M. Hatfield a répondu: «Non.» L'universitaire a dit: «Pourquoi pas?» M. Hatfield a dit: «Je vais vous donner une raison. Si le gouvernement fédéral assumait le contrôle de l'enseignement postsecondaire, il n'y aurait qu'une université au Nouveau-Brunswick et ce ne serait pas Mount Allison.» Fin de la discussion.

Le sénateur Mahovlich: Je pense que l'eau est une ressource renouvelable. Êtes-vous d'accord?

M. Boessenkool: Oui.

Le sénateur Mahovlich: L'eau passe d'une province à l'autre. L'eau pourrait devenir un gros problème. Si l'on commence à enlever de l'eau du pays, que deviendra le poisson?

Mr. Boessenkool: The nice thing about selling our water is that we get it back when it rains.

Senator Mahovlich: I do not agree. You are going to get fooled on this issue.

Mr. Boessenkool: I am out of my jurisdiction.

Senator Mahovlich: I think you are. Look at the problem with floods you have had over there.

The Chairman: Thank you for a very interesting and quite provocative presentation. We have enjoyed it very much.

I would like to hear from you, if there are any changes you would think should be made in the equalization program. I noticed in the piece you did for AIMS that you did deal with some of the proposals that Professor Courchene made. We are going to have him here, and Dan Usher is coming next week. For anything you would like to send us that you have already done or want to do for us in terms of other changes you think might be made in the equalization program, we, Parliament and the country would be in your debt.

Mr. Boessenkool: I encourage you also to have Mr. Crowley here as well from the Atlantic Institute for Market Studies.

The Chairman: We are trying to get him.

Colleagues, we will turn now to the Treasurer of Prince Edward Island.

The Honourable Patricia Mella has been in the Prince Edward Island legislature since 1993. She has served as leader of the opposition, the Progressive Conservative Party, in that province, and since 1996 as Provincial Treasurer, minister responsible for the P.E.I. Public Service Commission, the P.E.I. Liquor Control Commission, the P.E.I. Lending Agency, and Status of Women. She is accompanied by the Director of Economics, Statistics and Federal Fiscal Relations in the Prince Edward Island Treasurer's Department, Mr. John Palmer, whom I welcome also on your behalf.

Committee members have copies, in English and in French, of Ms Mella's presentation. I now invite the Honourable Patricia Mella, Provincial Treasurer of Prince Edward Island, to make her opening statement.

Hon. Patricia Mella, Provincial Treasurer, Government of Prince Edward Island: Mr. Chair, committee members, I am delighted to be here. I consider it a privilege and opportunity to speak to the committee. I wish you well in your deliberations.

Since Senator Mahovlich is here, I will note that when I was leaving home I told my daughter that I was going to appear before a Senate committee, and Frank Mahovlich was on it. She said: "Who is Frank Mahovlich?"

Senator Bolduc: She must be under 30. Too young to remember.

Ms Mella: Of course, I was able to explain that I was around for the Original Six, and I knew exactly who Frank Mahovlich was. I think your concern about water has more to do with outdoor rinks, perhaps, than anything else.

M. Boessenkool: Le gros avantage de l'eau, c'est que, si on la vend, elle revient sous forme de pluie.

Le sénateur Mahovlich: Je ne suis pas d'accord. Vous allez vous faire avoir avec ça.

M. Boessenkool: Vous sortez de mon champ de compétence.

Le sénateur Mahovlich: Pas du tout. Regardez le problème des inondations qu'il y a eu là-bas.

Le président: Je vous remercie pour un exposé très intéressant et fort stimulant. Nous avons beaucoup apprécié cette discussion.

J'aimerais que vous repreniez contact avec nous s'il y a des changements que vous souhaitez recommander au Programme de péréquation. J'ai constaté dans l'article que vous avez rédigé pour AIMS que vous y parlez de certaines des propositions du professeur Courchene. Il doit venir devant notre comité, tout comme Dan Usher, la semaine prochaine. S'il y a quoi que ce soit que vous voulez nous envoyer, soit dans les études que vous avez déjà publiées, soit au sujet d'autres changements que nous devrions d'après vous apporter au Programme de péréquation, nous, le Parlement et le pays, vous en serons très reconnaissants.

M. Boessenkool: Je vous encourage aussi à inviter M. Crowley, du Atlantic Institute for Market Studies.

Le président: Nous essayons de l'inviter.

Chers collègues, nous allons maintenant passer à madame la trésorière de l'Île-du-Prince-Édouard.

L'honorable Patricia Mella est députée de l'Île-du-Prince-Édouard depuis 1993. Elle a été chef de l'Opposition, c'est-à-dire du Parti progressiste-conservateur de la province; elle est trésorière provinciale, ministre responsable de la Commission de la fonction publique, de la Commission de contrôle des alcools, de l'Agence de prêt et de la Commission de la condition féminine depuis 1996. Elle est accompagnée de M. John Palmer, directeur des sciences économiques, des statistiques et des relations fiscales fédérales de l'Île-du-Prince-Édouard. Je leur souhaite la bienvenue en votre nom.

Les membres du comité ont reçu des exemplaires, en anglais et en français, de la déclaration de Mme Mella que j'invite donc maintenant à prendre la parole.

L'honorable Patricia Mella, trésorière provinciale, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard: Monsieur le président, membres du comité, je suis très heureuse d'avoir le privilège et la chance de pouvoir m'adresser à vous, et je vous souhaite beaucoup de succès dans vos délibérations.

Comme le sénateur Mahovlich est ici, je dois dire que, quand je parlais de chez-moi, j'expliquais à ma fille que j'allais m'adresser à un comité du Sénat dont Frank Mahovlich fait partie. Elle m'a dit: «Qui est Frank Mahovlich?»

Le sénateur Bolduc: Elle doit avoir moins de 30 ans. Elle est trop jeune pour savoir ça.

Mme Mella: Je lui ai expliqué que j'avais connu l'époque des six premières équipes et que je savais parfaitement qui est Frank Mahovlich. Je crois que votre préoccupation au sujet de l'eau, est plus reliée aux patinoires extérieures qu'à quoi que ce soit d'autre.

Senator Mahovlich: That is where I got my start.

Ms Mella: Mr. Chair, I am pleased to have this opportunity to present the views of my province with respect to the equalization program.

The inclusion of this program in the Canadian constitution signifies its extreme importance to all Canadians. After five years as provincial treasurer, I find myself the longest serving provincial minister of finance. During this period my concerns over the inadequacies of these vital program have grown. On April 26 this year I joined my colleagues from the neighbouring Atlantic provinces to make presentations to the Commons' standing committee on finance concerning Bill C-18 and amendments to the Fiscal Arrangements Act. That amendment specifically concerned the equalization ceiling that continues to be of serious concern to the provinces.

My remarks this evening address a broad range of equalization program issues.

As provincial treasurer, I have on many occasions expressed my government's concern over the various aspects of the program. I have done this through correspondence with the Minister of Finance, through private discussions with him and discussions at federal-provincial ministers' meetings.

In addition, the province has played a vocal role at provincial-territorial meetings of ministers of finance and premiers in support of the program. There have been exchanges of correspondence between my premier and the Prime Minister on the subject on several occasions. Premiers and provincial finance ministers all agree that the equalization ceiling must be removed immediately, and that work be undertaken to develop a strengthened and fairer formula. This could be achieved through a move to a ten-province standard and comprehensive revenue coverage. These points were repeated by ministers of finance at their Vancouver meeting as recently as October 11.

Notwithstanding the strong case for improving the adequacy of the program, the federal government to date has steadfastly chosen to defend the status quo. Through the course of this presentation, I hope to clarify the many aspects of this ongoing debate.

I am sure you have heard from various quarters concerning the issue of the alleged disincentive effects of the present formula, the unnecessary complexity of the formula, and the unfairness of the claw-back effects of the program for resource revenues. I will comment on these important points in turn.

Prince Edward Island has a major vested interest in ensuring that the equalization program is understood, is accepted, is properly measured, and is adequately financed. We count on the federal government to ensure that the program adequately meets its constitutional objective. While equalization may not be well understood, vast numbers of Canadians rely on this program to

Le sénateur Mahovlich: C'est là que j'ai commencé ma carrière.

Mme Mella: Monsieur le président, je suis heureuse de pouvoir vous communiquer le point de vue de ma province sur le Programme de péréquation.

L'inclusion de ce programme dans la Constitution canadienne illustre bien sa très grande importance aux yeux de tous les Canadiens et Canadiennes. Trésorière provinciale depuis cinq ans, je suis la ministre des Finances ayant le plus d'ancienneté au pays et, pendant ces années, j'ai nourri des inquiétudes croissantes quant aux lacunes de ce système essentiel. Plus tôt cette année, le 26 avril plus exactement, mes collègues des provinces de l'Atlantique et moi-même nous sommes réunis pour nous prononcer, devant le Comité permanent des finances, sur le projet de loi C-18, un amendement à la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cet amendement porte principalement sur la disposition plafond du Programme de péréquation, une source d'inquiétude constante pour les gouvernements provinciaux.

Mes commentaires de ce soir porteront sur un large éventail de questions liées au Programme de péréquation.

J'aimerais d'abord préciser que, en tant que trésorière provinciale, j'ai maintes fois exprimé au ministre des Finances les inquiétudes de mon gouvernement quant à divers aspects de ce programme en lui écrivant et en discutant avec lui, en privé ou lors des réunions fédérales-provinciales des ministres.

Mon gouvernement s'est d'ailleurs exprimé en faveur de ce programme aux réunions des ministres des Finances et des premiers ministres provinciaux et territoriaux, mon premier ministre ayant également, à plusieurs occasions, échangé par écrit avec son homologue fédéral à ce sujet. Les premiers ministres et les ministres des Finances se sont tous entendus sur la nécessité d'éliminer sur-le-champ la disposition plafond du Programme de péréquation, ainsi que sur le besoin de renforcer la formule actuelle. Pour y parvenir, il faudrait adopter la norme des dix provinces et la couverture complète des revenus, points qui ont d'ailleurs été repris par le ministre des Finances lors d'une réunion à Vancouver le 11 octobre dernier.

En dépit du besoin manifeste d'améliorer l'efficacité de ce programme, le gouvernement fédéral s'est jusqu'ici borné à défendre le statu quo. J'espère donc que ma présentation viendra clarifier de nombreux aspects de ce débat incessant.

Vous aurez probablement entendu divers points de vue quant aux supposés effets dissuasifs de la formule actuelle, à sa complexité injustifiée et à l'inéquité des sommes récupérées dans l'application de cette formule en ce qui a trait aux recettes d'exploitation de ressources uniques. Je reviendrai toutefois sur ces points un peu plus tard.

L'Île-du-Prince-Édouard a un intérêt direct et majeur à s'assurer que le Programme de péréquation est compris, accepté, équitablement réparti et adéquatement financé. Nous nous fions donc au gouvernement fédéral pour s'assurer que le programme répond bien à son objectif, tel qu'inscrit dans la Constitution. Bien que ce programme ne soit pas très bien compris, un grand nombre de

maintain a balanced playing field across this country for government services and tax levels.

The program is essential to my province's finances as it continues to be our single largest revenue source. The personal income tax, for example, contributed \$161 million in revenues to the province in 1999-2000, while equalization was recorded at \$256 million.

Our present dependence on equalization is not something we are happy about. We do take pride in the fact that over the long-term the percentage contribution of federal transfers to our revenues has been shrinking. In the early 1980s equalization formed 32 per cent of our revenues. Today it is 28 per cent. As our economy expanded relative to that of other provinces, so our dependence has declined. Last year Prince Edward Island led the country in employment growth.

Let me begin by discussing the response of the federal government to provincial concerns.

I have reviewed the varying responses to the federal government to calls for improvement. The common thread appears to be that the present program works well; that it was never cutback, like other federal programs, during the 1990s; that it has delivered large increases in dollars to equalization-receiving provinces; and that the balance of the ceiling, the floor and the standard are important to maintaining the program.

We find it particularly troublesome to be told by federal ministers that the equalization program has never been cutback when other programs were, and that somehow this provided receiving provinces with a special benefit. I note recent comments by Minister Dion to my premier in that regard. Comments at the Commons finance committee in April by federal officials emphasized that the program had grown by 33 per cent since 1993. This suggests that the present program has been very generous. These remarks entirely ignore the basic purpose of the program, the automatic nature of the payout of equalization entitlements, and the large improvement in federal and provincial finances in recent years.

We must remember that we need the program to function adequately in order to allow provinces to deliver provincial government services that are reasonably comparable without resorting to extraordinary high levels of taxation.

The whole purpose of the program is to provide a level playing field for our people and our businesses so that the Canadian economy is able to function at its optimum. The program is all about horizontal balance between provinces. If the program fails in some measure, then levels of education, or health, or highways

Canadiens et de Canadiennes ne bénéficieraient pas de l'équilibre national relatif qu'ils connaissent actuellement en matière de services gouvernementaux et d'impôts s'il n'existait pas.

Ce programme est donc essentiel aux finances de mon gouvernement et continue d'être sa principale source de recettes. Par exemple, les recettes de l'Île-du-Prince-Édouard provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers pour 1999-2000 totalisaient 161 millions de dollars, tandis que son paiement de péréquation s'établissait à 256 millions de dollars pour la même année.

Il va de soi que nous ne tirons aucun plaisir de notre dépendance actuelle au Programme de péréquation, mais nous sommes toutefois fiers de souligner que, au fil des ans, cette dépendance par rapport aux transferts du fédéral a diminué. Au début des années 80, la péréquation représentait 32 p. 100 de nos recettes; aujourd'hui, 28 p. 100. Notre économie connaissant une certaine croissance comparativement à celle des autres provinces, notre dépendance a diminué. L'an dernier, c'est à l'Île-du-Prince-Édouard que l'on a enregistré la plus forte croissance de l'emploi au pays.

J'aimerais maintenant traiter de la réponse du gouvernement fédéral aux inquiétudes provinciales.

Si l'on passe en revue les diverses réponses du gouvernement fédéral à nos demandes d'amélioration, elles semblent toutes se résumer au fait que ce programme fonctionne bien, qu'il n'a pas fait l'objet de compressions dans les années 90, contrairement aux autres programmes fédéraux, que les provinces ayant droit à un paiement de péréquation ont joui de sommes grandement supérieures ces dernières années et que l'équilibre entre les dispositions plafond et plancher, ainsi que la norme établie, sont des composantes nécessaires au maintien de ce programme.

Il est très inquiétant pour nous d'entendre les ministres fédéraux nous dire que le Programme de péréquation n'a jamais subi de compressions, contrairement aux autres programmes, et que cela a en quelque sorte permis aux gouvernements provinciaux d'en tirer un avantage spécial. Je pourrais d'ailleurs citer les commentaires récents du ministre Stéphane Dion à mon premier ministre à cet égard, ainsi que les commentaires formulés au Comité permanent des finances par des représentants fédéraux qui ont insisté sur la croissance de 33 p. 100 qu'a connue le programme depuis 1993, ce qui sous-entend sa grande générosité. Ces commentaires ne tiennent pas du tout compte de l'objectif fondamental du programme, de la nature automatique du versement des paiements de péréquation et de la grande amélioration des finances fédérales et provinciales ces dernières années.

Il est important de nous rappeler que nous avons besoin de ce programme pour fonctionner adéquatement, et ainsi permettre à chacun des gouvernements provinciaux d'offrir à ses habitants des services qui sont raisonnablement comparables sans recourir à une imposition exorbitante.

Ce programme vise à fournir des conditions équitables aux habitants et aux entreprises du Canada de façon à optimiser l'économie nationale. C'est une simple question d'équilibre entre les provinces. Si le programme ne répond pas à son objectif, ce sont le niveau d'éducation, les normes des soins de santé, la

or other provincial services will deteriorate and taxes will be forced up, causing provincial economies to suffer.

It is my firm belief that the federal government has perpetuated the myth that poorer provinces have been treated particularly well in order to justify continuing cost-containment for the program.

I want to be clear that the equalization program did not confer favourable treatment to less wealthy provinces during the cutbacks of the 1990s. In fact, the payout from the program was in decline through most of that decade when all levels of government were struggling with deficits and shrinking revenues.

The federal public accounts show that 1999-1992 federal payments to provinces for equalization were \$9.9 billion, in 1996-1997 9.4 billion, and even less in the intervening years. Only since 1997 have they shown any upward trend. For P.E.I., equalization revenues peaked in 1990-1991 at \$206 million and fell off to a level as low as \$158 million in 1993-1994. It did not regain previous levels until 1997-1998. Equalization-receiving provinces also endured the cutbacks to the CHST, as well as effects of EI changes and other reductions in federal spending.

While the federal government may claim that the program was not explicitly targeted for cutbacks in this period, it should be recognized that the formula itself delivered the reductions automatically. Further, moves by the federal government to lower the ceiling in those years did reduce entitlements in total by over \$3 billion. In more recent years, the entitlements have increased, but this is simply the formula working, reflecting the growing provincial revenues and responsibilities.

It is extremely discouraging to hear the federal minister and his counterparts pretend that they have somehow improved the program when they have actually reduced the adequacy of the program by adding further constraints to it.

It is extraordinary to observe the degree of publicity the federal finance minister and his colleagues have accorded the release of increased entitlements, as though they have improved the program following many years of stagnation.

The recent growth has come in a period of unprecedented buoyancy in the economy. This buoyancy has automatically raised both provincial and federal revenues. The equalization program is actually a shrinking burden to the Canadian taxpayer. In the early 1980s the federal government committed 8 per cent of its revenues to equalization. Today, the proportion is more like 6 per cent.

condition des routes et d'autres services provinciaux qui se détériorent, l'impôt qui doit augmenter et, au bout du compte, l'économie des provinces plus petites qui est pénalisée.

Nous sommes convaincus que le gouvernement fédéral perpétue le mythe voulant que les provinces plus pauvres aient été particulièrement choyées pour justifier la constante limitation des coûts de ce programme.

Je tiens à clarifier ceci: le Programme de péréquation n'a pas accordé de traitement de faveur aux provinces moins prospères durant les compressions des années 90. En fait, les paiements du programme ont surtout été en baisse durant cette décennie, alors que tous les ordres de gouvernement devaient s'accommoder de déficits et de recettes décroissantes.

Les Comptes publics du Canada indiquent que le fédéral a versé aux provinces en 1991-1992 quelque 9,9 milliards de dollars en paiements de péréquation, comparativement à 9,4 milliards en 1996-1997, et à encore moins entre ces deux exercices. Ce n'est qu'en 1997 que les transferts ont augmenté. Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, les recettes de péréquation ont atteint un niveau record en 1990-1991, avec 206 millions de dollars, puis ont chuté à aussi peu que 158 millions de dollars en 1993-1994, ne revenant à leur niveau antérieur qu'en 1997-1998. Les provinces bénéficiant de ces transferts ont elles aussi subi le contre-coup des compressions dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, ainsi que les conséquences des modifications apportées à l'assurance-emploi et des autres compressions dans les dépenses fédérales au cours de ces années.

Bien que le gouvernement fédéral affirme que le programme n'était pas clairement visé par les compressions imposées durant cette décennie, on doit reconnaître que la formule entraîne automatiquement des réductions de par sa nature. De plus, les démarches alors entamées par le gouvernement fédéral pour baisser le plafond de péréquation ont réduit les paiements de plus de 3 milliards de dollars au total. Plus récemment, ces paiements ont augmenté, mais cela est simplement dû à la formule, les calculs reflétant les recettes et responsabilités croissantes des gouvernements provinciaux.

Il est donc extrêmement décourageant d'entendre le ministre fédéral et ses collègues prétendre qu'ils ont en quelque sorte amélioré un programme dont ils ont, dans les faits, réduit l'à-propos en ajoutant de nouvelles contraintes à sa formule.

Il est aberrant de voir le ministre fédéral des Finances et ses collègues annoncer en grande pompe la récente hausse des paiements de péréquation comme si elle découlait de leur amélioration du programme après tant d'années de stagnation.

La croissance que nous avons récemment connue coïncide avec une croissance sans précédent de l'économie, ce qui a automatiquement augmenté les recettes provinciales et fédérales. Pour les Canadiens et Canadiennes, le Programme de péréquation est donc un fardeau fiscal qui s'allège graduellement. Au début des années 80, le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer environ 8 p. 100 de ses recettes à la péréquation. Aujourd'hui, cette proportion s'établit plutôt à 6 p. 100.

Equalization has not kept pace with the growth of the Canadian economy over the long term. Twenty years ago, the ratio of equalization to gross domestic product was 1.30 per cent. Today, it is a mere 1.04 per cent. These percentages have been on a downward trend for a very long time.

The federal government has successfully reduced the role of the program over time, while disregarding our calls for sustaining the program to adequately meet its constitutional goals. Perhaps the federal government has come to believe its own rhetoric and has convinced itself that the program is more than adequate.

However, we believe that the present administration prefers to tightly control the program payout and to restrict unconditional grants to provinces wherever possible, notwithstanding the basic purpose of the equalization program. The status quo does serve that purpose well.

At the heart of the present formula is the five-province standard that was adopted in the early 1980s. At that time, the federal government had proposed a standard based on Ontario's capacity. Their main concern was the influence of Alberta's oil and gas revenues on entitlements. Taking Alberta out of the standard was regarded as a necessary step.

Since then, Alberta's fiscal fortunes have soared and fiscal disparities between Alberta and the rest of Canada have increased very significantly. A standard based on a true average of provincial fiscal capacities would clearly improve comparability. Thus, we believe a ten-province standard is needed.

In terms of revenue coverage, the equalization formula only provides the correct result if it encompasses all provincial revenue sources. Clearly, some provinces choose to depend on some revenues more than others. The formula must take the sweep of all revenues into account. It would not be sensible to move to a ten-province standard with less than comprehensive revenue included. The federal government did take steps to reduce revenue coverage in the last renewal, which not only increased fiscal disparities, but also made the formula much more complex.

At present, the ceiling dictates the total level of entitlements to be paid out. Total entitlements are estimated by the Department of Finance and if they exceed the ceiling, then the entitlements for each receiving province are scaled back by the amount of the excess on a per capita basis.

I, along with my Atlantic counterparts, argued with the federal minister that Bill C-18 contradicted the Prime Minister's commitment to premiers in September of 2000 to allow the formula to grow with GDP. It also has lowered the ceiling to an unprecedented degree and at a time when federal surpluses were burgeoning. By dropping the ceiling by over \$1 billion per year, the federal government has raised the risk of the ceiling controlling the equalization payout on an ongoing basis.

La péréquation n'a pas suivi la croissance de l'économie canadienne. Il y a 20 ans, elle équivalait à environ 1,30 p. 100 du PIB, comparativement à 1,04 p. 100 aujourd'hui. Et ces pourcentages déclinent depuis longtemps déjà.

Le gouvernement fédéral a réussi à amenuiser le rôle du programme au fil du temps, tout en faisant fi de nos demandes pour maintenir un programme qui réponde adéquatement à ses objectifs, tels qu'établis dans la Constitution. Le gouvernement fédéral en est peut-être venu à croire ses propos, se convainquant du même coup que le programme est plus qu'adéquat.

Pourtant, nous croyons que l'administration actuelle préfère exercer un contrôle serré sur les paiements du programme et restreindre autant que possible les subventions inconditionnelles aux provinces, nonobstant la raison d'être du programme. Le statu quo répond à cet objectif.

La norme des cinq provinces, adoptée au début des années 80, est au coeur de la formule actuelle. À cette époque, le gouvernement fédéral avait proposé une norme fondée sur la capacité financière de l'Ontario. Il s'inquiétait surtout de l'influence des recettes de l'Alberta tirées du pétrole et du gaz naturel sur les transferts. La retirer du calcul semblait donc nécessaire.

Depuis, les recettes relativement importantes que tirait l'Alberta de ses ressources naturelles se sont grandement accrues et l'écart entre l'état de ses finances et celles du reste du Canada s'est très accentué. Une norme axée sur une véritable moyenne de la capacité financière des provinces améliorerait sans contredit la comparaison. Nous croyons donc qu'il est nécessaire d'adopter la norme des dix provinces.

Pour ce qui est de l'éventail des recettes assujetties à la péréquation, la formule ne peut fournir le bon résultat que si elle tient compte de toutes les assiettes fiscales des provinces. Certaines provinces ont manifestement choisi de dépendre plus de certaines sources que d'autres. Ainsi, la formule doit englober l'intégralité des recettes. Il ne serait pas logique d'adopter la norme des dix provinces sans tenir compte de toutes les recettes. Lors du renouvellement du programme, le gouvernement fédéral a entamé des démarches pour restreindre l'éventail des recettes assujetties à la péréquation, ce qui a non seulement accentué l'écart financier entre les provinces, mais a également compliqué la formule.

Le plafond limite actuellement les droits de péréquation, tels que calculés par le ministre des Finances. Si les droits calculés sont supérieurs au plafond, ils sont réduits en conséquence, selon le nombre d'habitants.

Mes collègues des provinces de l'Atlantique et moi-même avons longuement débattu du projet de loi C-18 avec le ministre fédéral, lui expliquant qu'il vient contredire l'engagement pris en septembre 2000 par le premier ministre envers ses homologues provinciaux, c'est-à-dire permettre à la formule de croître au même rythme que le PIB. Ce projet de loi baisse également le plafond du programme comme jamais auparavant, et à une époque d'excédents budgétaires croissants. En étant réduit de plus

Notwithstanding denials from the federal finance department that this was likely, their most recent estimates show the ceiling impacting on entitlements for the year 2000-2001 as they had for 1999-2000. Atlantic ministers argued that if the ceiling were not removed, at a minimum it should not be lowered by the \$1 billion amount.

There is nothing in the constitutional commitment to suggest there are circumstances whereby the program should be constrained by an artificial dollar limit. The ceiling effectively prevents the program from achieving its fundamental objectives. It is for this reason that it is so disagreeable to us. The ceiling is essentially an add-on to the basic formula.

The floor provision and the special rule for unique resource revenues, the so-called 70/30 rule, are also add-ons to the formula. They not only add-on to the complexity of the program but they are, I believe, of questionable value. These add-ons confer a special benefit to the provinces that qualify for them, and that benefit can be to the cost of the less well-off provinces.

Manitoba finance has pointed out on several occasions that the floor provision is unlikely to be triggered by provinces other than those endowed with significant natural resources.

Further, the 70/30 rule is designed specifically for provinces with unique resource endowments. It is not surprising that the major beneficiary of these special additions to the basic formula at the present time is the province of Saskatchewan. By comparison to other receiving provinces, its own source fiscal capacity is high, and its receipt of equalization is volatile, given the volatility of natural resource revenues.

The result of these special provisions is that additional fiscal capacity is provided to such a qualifying province, raising it above the five-province standard that the rest of us have to live with.

For example, in 2000-2001, effective equalization is to raise the fiscal capacity per capita in Saskatchewan to \$6,405. For P.E.I., Manitoba and Quebec, it is \$6,058. To put this in perspective, this extra equalization for P.E.I. would be worth \$48 million, an amount equivalent to the total revenue that we get from gasoline and liquor taxes combined.

A less obvious result of the way that the special provisions work is that provinces such as P.E.I., Manitoba and Quebec, who are unlikely to qualify for the floor provisions, not only are provided a lower fiscal capacity but actually have their entitlements adjusted downwards because somebody else is above the standard.

This is not an academic situation. The latest entitlements indicate that the floor payment for Saskatchewan is \$270 million. This amount triggers a ceiling reduction, thus lowering the entitlements for all provinces. This means that the less well-off provinces are compensating the well-off provinces in such a case.

d'un milliard de dollars par année, celui-ci risque beaucoup plus de constamment contrôler les transferts.

Bien que le ministre fédéral des Finances en nie la probabilité, ses estimations les plus récentes montrent que le plafond a affecté les transferts de 2000-2001, tout comme ceux de 1999-2000. Les ministres de l'Atlantique croient que, si le plafond n'est pas éliminé, on devrait au moins s'abstenir de l'abaisser d'un milliard de dollars.

Rien dans la Constitution ne stipule que certaines circonstances permettent de circonscrire le programme par l'imposition d'une limite monétaire artificielle. Le plafond vient contrecarrer avec efficacité l'atteinte des objectifs fondamentaux du programme. C'est pour cette raison qu'il est si fâcheux à nos yeux. Le plafond est essentiellement un ajout à la formule de base.

Le plancher et la règle spéciale quant aux recettes de l'exploitation des ressources uniques, la règle des 70-30 ou la solution générique, sont aussi des ajouts. Ils compliquent le programme et je suis persuadé qu'ils y jouent un rôle discutable. Ces ajouts donnent un avantage spécial aux provinces qui peuvent en bénéficier, souvent au détriment des provinces moins prospères.

Le ministre des Finances du Manitoba a souligné à plusieurs reprises qu'il est peu probable que le recours au plancher soit dû aux provinces qui n'ont pas de ressources naturelles importantes.

De plus, la règle des 70-30 est spécialement conçue pour les provinces qui jouissent de ressources naturelles uniques. Il n'est donc pas surprenant qu'un des principaux bénéficiaires de ces ajouts spéciaux à la formule de base ait jusqu'ici été la Saskatchewan. Si on la compare aux autres provinces admissibles aux paiements de péréquation, sa capacité fiscale est importante et sa part des paiements est instable étant donné la volatilité des recettes qu'elle tire de ses ressources naturelles.

Ces dispositions spéciales confèrent donc à l'une des provinces admissibles une capacité fiscale accrue et plus élevée que la norme des cinq provinces s'appliquant aux autres.

Par exemple, cela a eu pour effet en 2000-2001 d'accroître la capacité fiscale par habitant de la Saskatchewan à 6 405 \$, tandis que celle de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et du Québec était de 6 058 \$. Donc, en contexte, les recettes supplémentaires de péréquation pour l'Île-du-Prince-Édouard auraient été de l'ordre de 48 millions de dollars, ce qui équivaut à ses recettes combinées des taxes sur l'essence et l'alcool.

Une conséquence moins évidente de l'utilisation de ces dispositions spéciales touche des provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et le Québec, qui ne sont pas vraiment admissibles au plancher ou à la règle des 70-30. Non seulement leur capacité fiscale s'en trouve réduite, mais elles peuvent voir leurs paiements réduits selon le plafond établi.

Il ne s'agit pas d'une situation hypothétique. Les paiements de 2000-2001 montrent que le plancher de la Saskatchewan était de 270 millions de dollars, ce qui a entraîné l'application du plafond, donc la réduction des paiements aux provinces. Cela signifie que les provinces moins prospères doivent dans de tels cas compenser pour les autres.

The provinces of Nova Scotia and Newfoundland are similarly conferred an equalization entitlement that is higher than that available to non-resource based provinces through the 70/30 provision. They are given this in light of their offshore revenues. If the offshore royalties accelerate to extremely high levels, as some predict, this provision could raise fiscal capacities per capita in such cases to levels higher than in the province of Ontario. In other words, these provisions allow equalization to raise the fiscal capacity of provinces with offshore royalty revenues to levels substantially higher not only to that of receiving provinces but even to non-receiving provinces. This is surely not an acceptable situation.

We find the application of these special rules bizarre and inequitable. They are a serious distortion of the basis of the equalization program. The program is to equalize fiscal capacity, not distort it. It is our belief that governments that desire special relief from the so-called claw-back effects of the formula should be provided that compensation somewhere else and not through equalization.

If the federal government is determined to keep the ceiling, then the special 70/30 rule and the floor rule should be removed from the calculation. Better still, remove all three: the ceiling, the floor, and the 70/30 rule, and let the program work as it was intended when it was put into the Constitution. This would go a long way to helping the public to understand the program and toward it becoming an equitable program.

I would now like to turn to other issues that have been raised in a more general debate.

First, there is a tax on the formula itself. There appears to be a growing body of ill-informed literature that suggests that the present formula over allocates equalization to receiving provinces and that it should be abandoned in favour of a macro-type of formula based on economic criteria. There are also some who claim that the representative tax system, the present system, is an incentive for receiving provinces to discourage economic development and allow taxes to go too high. Several studies by the C.D. Howe Institute and the Atlantic Institute for Market Studies have been quite pointed on these issues.

We are concerned that these institutes' opinions carry far too much weight, because the overwhelming body of academic literature indicates that the present representative tax system delivers the correct result by estimating actual fiscal disparities that exist.

The formula does this by measuring the shortfall in revenues that each province might have from an array of taxes actually in place. Essentially, it aims to directly compensate each province's inability to raise revenues given what is available to them by comparison to the national norm. Implicit in this approach is that a province's relative fiscal capacity is determined by representative tax practices across Canada, and actual revenues generated.

La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve reçoivent elles aussi des paiements de péréquation supérieurs à ceux consentis aux provinces sans ressources uniques en raison de la règle des 70-30 qui tient compte de leurs recettes de prospection en mer. Si les redevances qu'elles en tirent grimpent rapidement et deviennent très élevées, comme certains le prévoient, cette disposition pourrait augmenter leur capacité fiscale par habitant, celle-ci pouvant même dépasser dans certains cas celle de l'Ontario. Autrement dit, ces dispositions permettent à la péréquation d'augmenter substantiellement la capacité fiscale de ces provinces bénéficiant de redevances de prospection en mer, non seulement par rapport aux autres provinces qui bénéficient du programme, mais également au reste du pays. Cette situation est tout simplement inadmissible.

Nous trouvons que l'application de ces règles spéciales est à la fois bizarre et inéquitable, car elles constituent une sévère entorse au fondement même du programme, c'est-à-dire équilibrer la capacité fiscale de chaque province, et non la fausser. Nous croyons que les gouvernements qui souhaitent bénéficier d'un certain atténuation des fameuses sommes récupérées dans l'application de la formule devraient obtenir une compensation autre que celle du Programme de péréquation.

Si le gouvernement fédéral est déterminé à maintenir la disposition plafond, la règle spéciale des 70-30 et le plancher devraient être éliminés des calculs. Encore mieux, il faudrait que les trois dispositions spéciales, c'est-à-dire le plafond, la règle des 70-30 et le plancher, soient éliminées et que le gouvernement fédéral revienne aux objectifs de base du programme. Cela aiderait grandement à le rendre à la fois plus compréhensible et équitable.

J'aimerais maintenant traiter d'autres questions soulevées par le débat plus général.

D'abord, il y a une taxe sur la formule comme telle. Il semble qu'un nombre croissant de documents contribuent à la désinformation du public, laissant entendre que la formule actuelle alloue des droits de péréquation trop élevés aux provinces admissibles et que l'on devrait la délaissier au profit d'une formule macro fondée sur des critères économiques. D'autres affirment que le régime fiscal représentatif incite les provinces admissibles à freiner le développement économique et qu'il permet une superimposition. Plusieurs études menées par l'Institut C.D. Howe et l'Atlantic Institute for Market Studies sont souvent citées à cet égard.

Nous nous inquiétons de la trop grande importance accordée à l'opinion de ces instituts, car un corpus important de documents didactiques montre que le régime actuel donne théoriquement le bon résultat en estimant l'écart financier entre les provinces.

Pour ce faire, la formule mesure le manque à gagner estimatif de chaque province compte tenu des impositions actuellement en vigueur au Canada. Cela vise essentiellement à compenser directement pour l'incapacité de chaque province à faire croître ses recettes selon ce qui lui est accessible, en comparaison aux normes nationales. La capacité fiscale relative d'une province est donc implicitement déterminée par des pratiques fiscales canadiennes représentatives et les véritables recettes produites.

By contrast, a macro formula would be based on economic criteria such as GDP or personal income and be divorced from actual tax practices. One consequence of this approach is that it ignores choices by governments concerning the adoption of measures such as progressive income tax, sales tax exemptions, exemptions aimed at poorer Canadians and a variety of tax credit schemes to lower the tax burden on low-income people. In addition, such an approach understates the role of resource revenues available to the rich provinces. The result of moving away from this representative tax system would be to severely penalize the poorer provinces, particularly the provinces with few natural resources such as P.E.I.

Those who would claim that the representative tax system acts as a disincentive to economic development have never produced sound evidence of this. In fact, P.E.I. commits a very large part of its budget to economic development.

The main focus of all provinces is on employment and improved standards of living for all its citizens. It would be politically foolish for us to focus on efforts of raising our equalization dependency through discouraging economic advancement. As I noted earlier, we take no joy from our reliance on equalization. I can categorically state that the representative tax system that now exists does not act as a disincentive to economic development.

Another issue concerns complexity. Everyone wants as simple formula. In fact, the heart of the present formula is quite simple. It estimates the revenue that could be generated by each revenue source, using standardized estimators and a provincial average tax rate, and compares that to what could be generated if there was a five-province standard. The equalization entitlement is the sum of the differences from all revenue sources. It is basically an exercise in addition and subtraction.

Where the program is complicated lies in first, the extended number of entitlement estimations involved; second, the statistical manipulations required to identify the revenue bases; and third the add-ons that I previously discussed.

Given the immensity of the task at hand, it is not realistic to believe the program could ever be very simple, though the removal of add-ons would help reduce complexity. Federal decisions concerning the reduction of formula changes on a transitional basis in the last renewal added much complexity to the system. In any given year, three entitlements can change. This both adds to the complexity of the programs and has major implications for budgetary planning.

We have seen major swings in revenues in good times and the reverse in poor times, but I do not know of an acceptable solution to that problem. Some would suggest that the macro approach would simplify the program. Closer investigation, however, shows that it would add a new level of complexity and volatility.

En revanche, une formule macro reposerait sur des critères économiques comme le PIB ou le revenu des particuliers, et serait distincte des pratiques d'imposition actuelles. Cette approche aurait entre autres pour conséquence de faire fi des choix faits par les gouvernements en matière de mesures d'imposition, comme l'impôt progressif, les exemptions de taxe de vente pour les Canadiens et Canadiennes plus pauvres et la gamme de crédits d'impôt permettant d'alléger le fardeau fiscal des gens à plus faible revenu. De plus, une telle approche minimise le rôle des recettes d'exploitation des ressources qui sont à la portée des provinces riches en ressources naturelles. S'éloigner d'un régime fiscal représentatif pénaliserait donc sévèrement les provinces moins prospères, surtout les provinces qui ont peu de ressources naturelles, comme l'Île-du-Prince-Édouard.

Ceux qui affirment que le régime fiscal représentatif est un facteur dissuasif dans le développement économique n'ont jamais pu fournir des preuves tangibles à cet effet. En fait, l'Île-du-Prince-Édouard consacre une part importante de son budget au développement économique.

Toutes les provinces mettent avant tout l'accent sur l'emploi et l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants. Il serait ainsi politiquement suicidaire d'axer nos efforts sur une dépendance accrue à nos paiements de péréquation en décourageant le progrès économique. Comme je l'ai souligné plus tôt, ce n'est pas par complaisance que nous dépendons de la péréquation. Je peux affirmer franchement que le régime fiscal représentatif ne nuit pas au développement économique.

La complexité de la formule est une autre source d'inquiétude. Tout le monde souhaite une formule simple. En fait, le coeur de la formule actuelle est simple. Il estime les recettes que l'assiette fiscale de chaque province produira, selon des estimateurs normalisés et un impôt moyen provincial, il compare ces données à ce qui pourrait être produit si la norme des cinq provinces, quant à sa capacité à générer des recettes, était applicable à chacune. Les paiements de péréquation constituent la somme de ces écarts pour toutes les assiettes fiscales. Bref, il s'agit d'un simple exercice d'addition et de soustraction.

La complexité du programme réside d'abord dans le nombre important d'estimateurs qui se sont ajoutés au fil du temps, puis dans les manipulations statistiques qui sont nécessaires à l'identification standardisée de bases du revenu et les ajouts dont nous avons discuté plus tôt.

Compte tenu de l'immensité de la tâche à accomplir, il n'est pas réaliste de croire que le programme pourrait être très simple, bien que l'élimination des ajouts contribuerait à le simplifier. Les décisions du gouvernement fédéral quant à l'introduction de modifications à la formule lors du dernier renouvellement ont également compliqué les choses.

Chaque année, trois paiements peuvent changer, ce qui entraîne à la fois une plus grande complexité et des conséquences majeures sur la planification budgétaire. Cela a en outre causé une hausse importante des recettes en période faste et une baisse tout aussi marquée en période creuse. Je ne connais toutefois aucune

We feel that the representative tax system that now exists must be retained as it provides the basic structure necessary to measure fiscal disparities. Many of the anomalies that the present program produces are the result of add-ons, not the formula.

In summary, the equalization program is an essential part of the public finances of Canada. It has a signal role in leveling the playing field across this country so that all persons and businesses can access reasonably similar services at reasonably similar levels of taxation.

The program is a declining part of the federal fiscal requirements. Its absolute amount will automatically rise and fall with economic conditions. It has not been a burdensome program to the national finances.

The federal government has not enhanced the program for many years. Rather, steps have been taken to reduce the standards by moving to five provinces and gradually lowering the ceiling. Recent federal claims that receiving provinces have somehow been treated favourably are not only misleading, they are insulting to equalization-receiving provinces like P.E.I., who must struggle to maintain provincial services with inadequate funding.

The representative tax system is the basis to the present formula. It can be shown that this formula provides the correct results in terms of estimating fiscal disparities. Suggestions that a macro-type formula is simpler and better should be rejected on both theoretical and practical grounds. Concerns over the alleged disincentive effects are misplaced and unproven. Claims that a macro approach can improve this are not acceptable.

The ceiling is a direct attack on the very goals of this program. The recent federal decision to further lower it by unprecedented amounts is most injurious to the program. The ceiling must go.

The removal of the 70/30 rule and the floor provision should be seriously considered. These add-ons to the basic formula have distorted the program, introduced inequities to the results, and added complexity to the formula. In the context of the ceiling, their impacts are even more inequitable. They should be removed from the ceiling application if it remains.

The standard presently in application is resulting in increasing disparities between Alberta and other provinces. A ten-province standard will allow the formula to more properly reduce fiscal disparities. Finally, the program can only work adequately with comprehensive revenue coverage.

solution facile ou acceptable à ce problème. Certains suggèrent qu'une approche macro simplifierait le programme, mais une étude plus approfondie montre que cela le compliquerait davantage.

Nous croyons que le régime fiscal représentatif doit être retenu, puisqu'il fournit la structure de base nécessaire à l'évaluation de l'écart financier. Bon nombre des anomalies découlant du programme actuel sont dues aux ajouts et non à la formule comme telle.

En résumé, le Programme de péréquation est un élément essentiel des finances publiques du Canada. Son rôle capital est de permettre à l'ensemble des provinces d'offrir à tous leurs habitants et entreprises des services publics sensiblement comparables à des niveaux de taxation sensiblement comparables.

Le programme est un élément de moins en moins important dans les priorités budgétaires du gouvernement fédéral et sa valeur absolue suit automatiquement les fluctuations des conditions économiques. Jusqu'à maintenant, il n'a pas été un fardeau pour les finances nationales.

Les dernières améliorations apportées par le gouvernement fédéral au Programme de péréquation remontent à de nombreuses années. On a plutôt entrepris de réduire à cinq le nombre de provinces de la norme établie et de baisser graduellement le plafond. Les récentes déclarations du gouvernement fédéral selon lesquelles les provinces admissibles aux transferts ont en quelque sorte bénéficié d'un traitement de faveur ne sont pas seulement trompeuses, elles insultent des provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard qui doivent lutter pour préserver leurs services avec des ressources insuffisantes.

Le régime fiscal représentatif est à la base de la formule actuelle. Il est possible de démontrer que cette formule fournit les bons résultats quand il s'agit de rectifier les écarts financiers entre les provinces. Selon les études théoriques et pratiques, il faut rejeter les formules macro plus simples qui sont suggérées comme une option améliorée. Les inquiétudes quant aux effets dissuasifs présumés du régime fiscal représentatif ne sont pas fondées. Encore ici, les affirmations voulant qu'une approche macro puisse améliorer la situation ne sont pas acceptables.

La disposition plafond vient directement contrecarrer les objectifs fondamentaux du programme. La récente décision du gouvernement fédéral d'abaisser le plafond à un niveau encore jamais vu lui est encore plus nuisible. Ce plafond doit être éliminé.

Les ajouts à la formule de base ont rendu le programme complexe. Ces ajouts ont fait dévier le programme de son objectif ultime, contribuant à l'inéquité des calculs. Pour ce qui est de l'utilisation d'un plafond, les résultats obtenus sont encore moins appropriés. L'élimination de la règle des 70-30 et de la disposition plancher devrait être sérieusement envisagée.

La norme actuellement en vigueur creuse le fossé entre l'Alberta et les autres provinces. La norme des dix provinces permettrait à la formule de réduire plus adéquatement les écarts financiers. Finalement, le programme ne peut fonctionner qu'avec une couverture complète des revenus.

The Chairman: In view of what we heard tonight and what you know to be true from your experience about these significant fluctuations in entitlements do you think it incautious to agree to do away with the floor? Who knows when you may need it.

Ms Mella: The chances of Prince Edward Island's revenue sources getting so high that we it be affected by the floor are very, very remote. I believe that we should be doing away with the floor, the ceiling and the five-province standard. The floor is to the benefit of the province of Saskatchewan, at the present time. The province of Saskatchewan, would not receive the equalization it is receiving if there was not a floor.

We have had very serious fluctuations in equalization over a period of years, one of which we are experiencing as we sit here. We know that is because we have an equalization formula based on the national economy's performance. We have to be able to foresee, just like the federal government has to be able to foresee, when there is a turndown in the economy. When that occurs, there probably will be a slowdown in the revenues that we receive from equalization.

The Chairman: When did you bring in your last budget?

Ms Mella: Last April.

The Chairman: The situation may have changed since then.

Ms Mella: It has.

The Chairman: Are your officials looking at the numbers now? Bank of Canada Governor David Dodge this very day was heard to say publicly that the economy would be anemic right through next year. You will be scaling downward, unless you lowball your numbers, as some ministers of finance have been known to do. You do not, of course, but others do it. You will be scaling down your forecasts in terms of equalization entitlements, will you not?

Ms Mella: That is correct. We have already done that.

The Chairman: Do you know what the order of magnitude of the reduction might be?

Ms Mella: The equalization drop is about \$30 million.

The Chairman: You will probably get 30 million less than you forecast last April.

Mr. John Palmer, Director of Economics, Statistics and Federal Fiscal Relations, Government of Prince Edward Island: The floor operates by working between entitlements between years. What we find over the present period is that entitlements have changed over previous years. Entitlements for several years will go up and down at the same time. The floor only affects you if you have one entitlement here going down to entitlement there. If all the entitlements are rising up and down, the floor does not work. It simply provides protection for a large decline from one year to the next. That is been our recent experience within the last couple of weeks. When the entitlements were changed, they were changed for several years at a time.

Le président: Considérant ce que nous avons entendu ce soir et votre expérience des fluctuations importantes des paiements de péréquation, pensez-vous qu'il serait dangereux d'éliminer le plancher? Qui sait quand vous pourriez en avoir besoin?

Mme Mella: Les chances que les recettes de l'Île-du-Prince-Édouard deviennent tellement élevées que nous serons touchés par le plancher sont extrêmement minces. Je crois que nous devrions éliminer le plancher, le plafond et la norme des cinq provinces. À l'heure actuelle, le plancher profite à la Saskatchewan. Cette province ne recevrait pas les paiements de péréquation qu'elle reçoit actuellement s'il n'y avait pas de plancher.

Les paiements de péréquation ont énormément fluctué au cours des années et nous savons que cela résulte du fait que la formule dépend de la santé économique du pays. Tout comme le gouvernement fédéral, il est crucial que nous puissions prévoir les périodes de récession. Dans ces périodes, on constatera probablement un ralentissement des recettes que nous tirons de la péréquation.

Le président: Quand avez-vous déposé votre dernier budget?

Mme Mella: En avril dernier.

Le président: La situation a peut-être changé depuis lors.

Mme Mella: Elle a changé.

Le président: Votre ministère est-il en train de réviser ses chiffres? Le gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, a déclaré aujourd'hui que l'économie sera anémique jusqu'à la fin de l'année. Vous allez donc devoir réviser vos prévisions à la baisse, à moins de jouer avec les chiffres, ce qui s'est déjà vu de la part de certains ministres des Finances. Je sais que vous ne le faites pas mais d'autres le font. Vous allez donc devoir abaisser vos prévisions quant aux paiements de péréquation, n'est-ce pas?

Mme Mella: C'est exact, nous l'avons déjà fait.

Le président: Avez-vous une idée de l'ampleur de la réduction?

Mme Mella: La baisse des paiements de péréquation est d'environ 30 millions de dollars.

Le président: Vous allez donc probablement recevoir 30 millions de dollars de moins que vous ne l'aviez prévu en avril dernier.

M. John Palmer, directeur des sciences économiques, des statistiques et des relations fiscales fédérales, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard: L'effet du plancher est qu'il agit sur les paiements entre les années. Dans la période actuelle, on constate que les paiements ont changé par rapport aux années antérieures. Sur plusieurs années, les paiements montent et baissent en même temps. Le plancher ne touche une province que si les paiements montent dans une et baissent dans l'autre. Si tous les paiements montent et baissent, le plancher ne marche pas. Il offre simplement une protection contre une forte baisse d'une année à l'autre. C'est ce que nous avons constaté ces dernières semaines. Lorsque les droits au paiement ont changé, ils ont changé pendant plusieurs années de suite.

The way the floor works in the formula, you have to have a very sizeable reduction from one year to the next for it to work at all. It was changed in the last renewal. It is a very significant step to go into the floor.

The Chairman: Will you get \$30 million less than you thought you might in equalization payments because the economy has turned out to be less buoyant?

Ms Mella: That is approximately right.

Mr. Palmer: That includes changes to several years. That was my point.

The Chairman: Of course. Yes.

Ms Mella: There are prior-year adjustments.

The Chairman: I understand them too.

Ms Mella: The bottom line is, it is about \$30 million less than what we had put in the budget.

The Chairman: We always like those prior-year adjustments, especially when they work to our advantage.

Ms Mella: This week I went to the public and told them what are the situation is. We have second-quarter results now. I said that the combined effect of a declining economy, prior-year adjustments, which nobody understands but us, I guess, and the circumstances since September 11, have led to a reduction in equalization for this particular fiscal year of about \$30 million. We will be trying to find a significant part of it on our return home.

Senator Bolduc: Do you think that having no floor would be inequitable for Saskatchewan because it might have a sudden fall in agriculture prices? Saskatchewan is probably more sensitive to agricultural international trade than the other provinces.

Ms Mella: That is a pretty sensitive topic in my province. Last year we got hit with something called the potato wart.

Senator Bolduc: It is not the same type of thing.

Ms Mella: Proportionately it is. Agriculture is our biggest single source of revenue. Not in terms of dollars leaving the province, but proportionately, agriculture is the biggest single industry in the province.

Senator Bolduc: I know you had some difficulties with the U.S. but they amounted to a three-month conflict that was resolved. This is not the case with Saskatchewan.

The Chairman: Saskatchewan's problem is world prices for wheat and so forth.

Senator Bolduc: Would it not be inequitable to get rid of the floor?

Ms Mella: I do not think so.

Senator Bolduc: Even for Saskatchewan?

Avec le plancher, il faut qu'il y ait une baisse considérable d'une année à l'autre pour qu'il ne s'applique pas. La formule a été modifiée lors du dernier renouvellement. C'est très grave quand on atteint le plancher.

Le président: Allez-vous recevoir 30 millions de dollars de moins que vous ne le pensiez, en paiements de péréquation, parce que l'économie est moins vigoureuse que prévu?

Mme Mella: C'est à peu près ça.

M. Palmer: Ça comprend les changements de plusieurs années. C'était mon argument.

Le président: Bien sûr. Oui.

Mme Mella: Il y a des redressements pour les années antérieures.

Le président: Je comprends.

Mme Mella: Le résultat final, c'est que nous aurons environ 30 millions de dollars de moins que ce que nous avons prévu dans le budget.

Le président: Les redressements pour les années antérieures sont particulièrement appréciés quand ils se font à notre avantage.

Mme Mella: J'ai fait cette semaine un discours expliquant clairement la situation à la population. Nous avons maintenant les résultats du deuxième trimestre. J'ai dit que l'effet conjugué du déclin économique, des redressements des années antérieures, que personne d'autre que nous ne comprend, je suppose, et des événements du 11 septembre est que les paiements de péréquation pour cet exercice budgétaire seront réduits d'environ 30 millions de dollars. Nous allons essayer de trouver d'autres sources de financement à notre retour.

Le sénateur Bolduc: Pensez-vous que l'élimination du plancher serait injuste pour la Saskatchewan, car elle pourrait enregistrer une baisse brutale des prix dans l'agriculture? La Saskatchewan est probablement plus sensible que toute autre province à la conjoncture internationale dans l'agriculture.

Mme Mella: C'est un sujet particulièrement délicat dans ma province. L'an dernier, nous avons subi le contre-coup du chancre de la pomme de terre.

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas la même chose.

Mme Mella: Proportionnellement, si. L'agriculture est notre plus grosse source de recettes. Pas en termes de dollars quittant la province mais, proportionnellement, l'agriculture est le plus gros secteur industriel de la province.

Le sénateur Bolduc: Je sais que vous avez eu certaines difficultés avec les États-Unis mais ça c'est en fin de compte limité à un conflit de trois mois qui s'est réglé. Ce n'est pas le cas en Saskatchewan.

Le président: Le problème de la Saskatchewan est que les cours du blé sont fixés à l'échelle mondiale.

Le sénateur Bolduc: Ne serait-il donc pas injuste d'éliminer le plancher?

Mme Mella: Je ne le pense pas.

Le sénateur Bolduc: Même pour la Saskatchewan?

Ms Mella: Even for Saskatchewan. We all have very serious fluctuations in the market prices of all kinds of commodities, some for two years, some for five years, some for three months.

Senator Bolduc: Even though you are a smaller province, you still have the stabilization program. You have a very important tourism industry in your province. You have good agricultural economy. In Saskatchewan, however, it is a different type of agricultural economy.

Ms Mella: Well, I am not here to argue against Saskatchewan.

The Chairman: Your premier is a native of that province, as I recall.

Ms Mella: Yes, he is. We are proud of him and of that.

A lot of people in this country do not really understand that equalization is not about economic development. It is about fiscal disparities.

Equalization was put in the Constitution to ensure that a person living in Summerside, Prince Edward Island, would receive comparable education and comparable healthcare to a person living in Toronto or Regina. It was not about the person on Prince Edward Island having a job. It was not about us having economic development initiatives. It was about basic Canadian services that all Canadians believe they are entitled to. If that were not the case, everyone would be moving to Toronto, or to Alberta, or to wherever the jobs are.

The people moving would be ignorant, because would not be educated. What we do in Prince Edward Island is spend 21 years educating people then those people go to the other provinces and produce for 25 years. Then, because they love P.E.I. so much, they return to Prince Edward Island for the last 20 years. The province gets them at the bottom end where they are expensive and at the end when they are close to death, when they are also expensive, and the other provinces get them in between.

Senator Bolduc: What you say is a little unfair. If the quality of life were not so high, those people would not return. It is a matter of distribution, really.

The Chairman: Madame Minister, do I gather correctly that Prince Edward Island does not support Nova Scotia and Newfoundland in their efforts to have non-renewable resources removed from the formula?

Ms Mella: Absolutely not. If Nova Scotia and Newfoundland want to negotiate with Ottawa on some kind of a deal where they can get compensation so that they can spend resource money for development or whatever, more power to them. However, the whole idea of equalization is simply that if you generate your own revenue, you are not going to get both. The whole idea is, if you can generate revenues within your province, every dollar you

Mme Mella: Même pour la Saskatchewan. Nous subissons aussi de très sérieuses fluctuations des cours de toutes sortes de denrées, parfois pendant deux ans, parfois pendant cinq ans et parfois pendant trois mois.

Le sénateur Bolduc: Même si vous êtes une petite province, vous avez quand même le programme de stabilisation. Vous avez une industrie touristique très importante, dans votre province. Vous avez une bonne économie agricole. En Saskatchewan, c'est une économie agricole différente.

Mme Mella: Écoutez, je ne suis pas ici pour prendre position contre la Saskatchewan.

Le président: Si je me souviens bien, votre premier ministre est originaire de cette province.

Mme Mella: En effet, et nous en sommes fiers.

Beaucoup de gens ne comprennent pas vraiment que la péréquation n'est pas une question de développement économique mais de disparités budgétaires.

La péréquation a été intégrée à la Constitution pour veiller à ce qu'une personne de Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard, bénéficie d'une éducation comparable et de soins de santé comparables à ceux d'une personne de Toronto ou de Regina. Il ne s'agit pas de veiller à ce que la personne de l'Île-du-Prince-Édouard trouve un emploi. Il ne s'agit pas de nous aider à lancer des initiatives de développement économique. Il s'agit de veiller à ce que tous les Canadiens bénéficient de services fondamentaux comparables. Si tel n'était pas le cas, tout le monde déménagerait à Toronto ou en Alberta, ou là où il y a du travail.

Les gens qui partiraient seraient ceux qui n'ont pas fait d'études. Ce que nous faisons, à l'Île-du-Prince-Édouard, c'est que nous passons 21 ans à donner une éducation études à nos jeunes, après quoi ils s'en vont dans d'autres provinces pour y être productifs pendant 25 ans, puis, comme ils aiment beaucoup leur province d'origine, ils reviennent pendant les 20 dernières années de leur vie. Donc, la province les a chez elle au début, quand ils coûtent cher, et à la fin, quand ils approchent de la mort, et ils coûtent également cher, et les autres provinces les ont pendant la période intermédiaire.

Le sénateur Bolduc: Ce que vous dites est relativement injuste. Si la qualité de vie dans votre province n'était pas si élevée, ces gens ne reviendraient pas. En fait, c'est une question de distribution.

Le président: Madame la ministre, ai-je raison de penser que l'Île-du-Prince-Édouard n'approuve pas les efforts de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve pour faire retirer les ressources non renouvelables de la formule?

Mme Mella: Absolument pas. Si la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve veulent négocier avec Ottawa pour obtenir une forme de compensation afin de pouvoir consacrer l'argent de leurs ressources à des projets de développement économique ou à autre chose, tant mieux pour elles. Toutefois, le principe même de la péréquation est que, si vous pouvez engendrer vos propres revenus, vous ne pouvez pas avoir les deux. Si vous pouvez

generate, you lose a dollar in equalization. That is the point of equalization.

We have on Prince Edward Island a significant aerospace industry. For every dollar that we make in our own revenues through aerospace, we lose one full dollar in equalization. If we make a dollar, we lose a dollar.

That is what equalization is. As your own revenues grow, you lose equalization and you are less dependent on this program. You are more self-sufficient. That is exactly what has been happening on P.E.I., contrary to what people will say about this being a disincentive. What government in their right mind would take office and work to keep the economy from developing so they could get a cheque from Ottawa in equalization? I have not met anybody who is that distorted. Obviously, we are all looking to develop the economies of our provinces. What is good for Nova Scotia is good for us and vice versa. So we are all into developing our economies. Equalization is not about economic development.

Mr. Sean Murphy, the M.P. from half my district, anyway, is chairing an economic initiative for the Atlantic region. I have a great fear that somebody will come along and say: This would be a great replacement for equalization. Let us just divvy up a whole lot of money for economic development and let them be. That reflects a poor understanding of equalization.

Equalization is about providing essential services to Canadians that would be somewhat similar across the country. You do not have to die at 60 if the average age in the country is 80. It is not about economic development. I think a lot of people have misconstrued that on many occasions.

The Chairman: In that respect, Senator Bolduc has a point. The quality of life has improved very considerably and not just in Prince Edward Island. Perhaps it did not need to improve there, as it is always been pretty good. However, in other parts of Atlantic Canada the equalization program and other stabilizers have had a beneficial effect on the quality of life.

Ms Mella: Are you referring to equalization?

The Chairman: I am referring to equalizations and other federal programs.

Ms Mella: There is no question about it. That is why we argue that the formula should be left as is.

The Chairman: There is no place in Atlantic Canada where the life expectancy is 60 years, for example.

Ms Mella: No, there is not. I was just using it as an example of services. If the access to services for health, for example, is at a certain level across the country, it should not be any less in P.E.I. or in Nova Scotia or in Newfoundland or in Manitoba. It should be comparable.

générer vos propres recettes, à l'intérieur de votre province, vous perdez un dollar de péréquation pour chaque dollar de recettes supplémentaire. C'est ça, la péréquation.

À l'Île-du-Prince-Édouard, nous avons une industrie non négligeable de l'aérospatiale. Pour chaque dollar que nous rapporte cette industrie, nous perdons un dollar complet de péréquation. Quand on gagne un dollar, on perd un dollar.

C'est ça, la péréquation. Si vos propres recettes augmentent, vous perdez de la péréquation et vous devenez moins tributaire du programme. Vous avancez vers l'autosuffisance. C'est exactement ce qui arrive à l'Île-du-Prince-Édouard, contrairement à ce que pensent les gens qui disent que c'est un facteur de dissuasion. Quel gouvernement ayant un minimum de bon sens entraverait l'expansion de sa propre économie de façon à pouvoir toucher un chèque de péréquation d'Ottawa? Je n'ai encore rencontré personne qui soit aussi retors. Il est évident que nous essayons tous d'assurer l'expansion économique de notre province. Ce qui est bon pour la Nouvelle-Écosse est bon pour nous, et vice versa. Nous essayons tous de développer nos économies et la péréquation n'est pas une question de développement économique.

M. Sean Murphy, le député de la moitié de ma région, préside actuellement une initiative économique pour la région de l'Atlantique. Je crains que quelqu'un n'arrive et dise: ce serait excellent pour remplacer la péréquation. Si tel était le cas, cela montrerait qu'on ne comprend pas le programme de péréquation.

Le but de la péréquation est d'assurer que tous les Canadiens ont accès à des services essentiels relativement similaires. C'est de veiller à ce que l'âge de mortalité moyen d'une province ne soit pas 60 ans si la moyenne du pays est 80 ans. Ce n'est pas une question de développement économique. Beaucoup de gens se trompent à ce sujet.

Le président: À cet égard, l'argument du sénateur Bolduc est valide. La qualité de vie s'est améliorée considérablement, et pas seulement à l'Île-du-Prince-Édouard. Peut-être qu'elle n'avait pas besoin de s'améliorer beaucoup dans votre province, où elle a toujours été excellente. Quoi qu'il en soit, dans d'autres régions des Maritimes, le Programme de péréquation et d'autres programmes de stabilisation ont eu un effet bénéfique sur la qualité de vie.

Mme Mella: Vous parlez de la péréquation?

Le président: Je parle de la péréquation et des autres programmes fédéraux.

Mme Mella: C'est incontestable. C'est pourquoi nous tenons à ce que la formule ne change pas.

Le président: Il n'y a cependant aucune région des Maritimes où l'espérance de vie ne soit que de 60 ans, par exemple.

Mme Mella: Non, c'était juste un exemple que je voulais donner. Si l'accès aux services de santé, par exemple, se situe à un certain niveau dans l'ensemble du pays, il n'y a aucune raison qu'il soit inférieur à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve ou au Manitoba. Ce devrait être comparable partout.

The Chairman: Will you take the same, principled position about revenues from non-renewable resources if, as expected, you start making a lot of money from the hydrocarbon potential in the St. Lawrence basin?

I will read to you, as I read to your friend Mr. Peter Mesheau from New Brunswick the other day, a couple of sentences from the paper by Mr. Boessenkool:

As already noted, New Brunswick, Prince Edward Island, and parts of Quebec fall within the St. Lawrence basin, which experts believe has major hydrocarbon potential. These provinces are already talking about trying to obtain offshore equalization regimes like those of Newfoundland and Nova Scotia. My proposal, which was to take non-renewable resources out, would guarantee a better deal automatically.

Would you take the same principled position if you started making a lot of money?

Ms Mella: I do not know where that information came from. I have never heard my premier or myself or anybody in my government ever taking that position. We do have some on-land drilling going on right now.

The reality is that 100 per cent of the royalties from these resources go to those provinces. Hence we are talking about 130 per cent, not 30.

My argument would still be if we are fortunate enough that we discover gas or oil or something else that would be a lucrative natural resource, I think common sense dictates that if we can get revenue through our own sources, we are not entitled to it twice.

That is what equalization is about. If we can work out a deal with the federal government in terms of divvying up the money coming from the resource, we could do that. That is up to provinces to negotiate. In my mind, however, it is contrary to what equalization is, which is an equal fiscal capacity.

Someone may suggest that the oil is going to run out or the gas is going to run out and therefore it is different from potatoes. At the present time we have 110,000 acres of potatoes. That is probably not sustainable. We only have about 300,000 acres of available land. In addition, a three-year rotation is required for potatoes to grow. So we do not know whether or not that is a renewable resource. It is only renewable if we look after the land.

The same thing goes for fish. Is fish a renewable resource? It is not if you are talking about cod or certain other fish. Who knows what resources are renewable? We cannot predict what they are. Once you get into that kind of philosophical discussion, however, the equalization discussion is all over the map.

Senator De Bané: Madam, did I hear you say that equalization has nothing to do with economic development, but has more to do with helping people to afford basic public services. This is the reason why André Raynault, a former president of the Economic

Le président: Adopterez-vous la même position de principe au sujet des recettes issues des ressources non renouvelables si, comme on le prévoit, vous commencez à engranger beaucoup d'argent grâce aux hydrocarbures du bassin du Saint-Laurent?

Je vais vous lire quelques phrases de l'étude de M. Boessenkool, que j'ai lues l'autre jour à votre ami M. Peter Mesheau, du Nouveau-Brunswick:

Comme je l'ai déjà indiqué, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et certaines parties du Québec se situent dans le bassin du Saint-Laurent qui, selon certains experts, offre un gros potentiel en hydrocarbures. Ces provinces essaient déjà d'obtenir des régimes de péréquation hauturiers comme ceux de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. Ma proposition, qui consisterait à retirer des ressources non renouvelables, leur garantirait automatiquement une meilleure situation.

Exprimeriez-vous la même position de principe si vous commenciez à gagner beaucoup d'argent?

Mme Mella: Je ne sais pas d'où vous tirez cette information. Je n'ai jamais entendu mon premier ministre ni aucun membre de mon gouvernement adopter cette position, et je ne l'ai jamais exprimée non plus. Nous faisons actuellement des forages sur terre.

La réalité, c'est que 100 p. 100 des redevances de ces ressources appartiennent aux provinces. En conséquence, on parle alors de 130 p. 100, pas de 30.

Mon argument serait toujours que, si nous avons la chance de découvrir du gaz naturel, du pétrole ou quoi que ce soit d'autre qui constitue une ressource naturelle lucrative, le bon sens impose que, si nous pouvons tirer des recettes de nos propres ressources, nous n'y avons pas droit deux fois.

C'est ça, la péréquation. Si nous pouvons négocier une entente avec le gouvernement fédéral pour répartir l'argent provenant des ressources, nous pourrions le faire. Chaque province peut négocier. Dans mon esprit, cependant, ce serait contraire à la péréquation qui repose sur un principe d'équité budgétaire.

Certes, on peut dire que le pétrole ou le gaz naturel s'épuiseront dans un certain temps, ce qui n'est pas la même chose des pommes de terre. À l'heure actuelle, nous avons 110 000 acres de pommes de terre, ce qui est probablement excessif. Nous n'avons que 300 000 acres de terres arables. En outre, la culture des pommes de terre exige une rotation de trois ans. Nous ne savons donc pas s'il s'agit ou non d'une ressource renouvelable. Elle n'est renouvelable que si la terre est bien gérée.

C'est la même chose pour le poisson. Est-ce une ressource renouvelable? Ça ne l'est pas si on parle de la morue ou d'autres espèces. Qui sait quelles ressources sont renouvelables. Personne ne peut le prédire. Une fois qu'on entame ce type de discussion théorique, on peut dire un peu n'importe quoi sur la péréquation.

Le sénateur De Bané: Avez-vous bien dit, madame, que la péréquation n'a rien à voir avec le développement économique mais tout à voir avec aider les gens à obtenir des services publics fondamentaux? C'est pour cette raison qu'André Raynault,

Council Of Canada wrote an essay the main theme of which was that equalization has a perverse effect of creating dependency.

However, I do not think we will agree on that.

Would you please tell me the size of the economy of P.E.I.?

Ms Mella: It is \$3 billion

The Chairman: That is GNP.

Senator De Bané: What is the size of the provincial budget?

Ms Mella: It is \$880 million.

Senator De Bané: What would be, in your opinion, the approximate total aggregate of the federal government in P.E.I.?

Ms Mella: Do you mean the total transfers?

Senator De Bané: Yes. Whether it is EI or the public servant wages at Veteran Affairs, I am asking about all federal government transfers or outlays to the province.

Ms Mella: I really do not know the answer to that. I know what we receive in equalization payments and CHST, but I do not know what the income is from federal employees.

Senator De Bané: You cannot include equalization because it would be double-counting.

My assessment is that the public sector, which is the provincial government and the federal outlays in P.E.I. must exceed 50 per cent of the size of the economy of that province. Would you agree with that?

Mr. Palmer: I don't think so.

Ms Mella: No. Probably they would exceed 38 or 35 per cent.

Senator De Bané: The provincial government budget is a third of that province. Eight hundred and eighty million of \$3 billion is almost a third of the size of the economy. Those are public expenditures made by the provincial government. I submit if you add to that the federal expenditures in that province, you reach the size of the public sector in P.E.I. that is not far from 50 per cent.

When I look to the different census divisions of P.E.I., compared to the one of Cape Breton or Newfoundland, most of the census divisions in Newfoundland, despite those substantial reductions you have correctly identified, the per capita income in the different census divisions in P.E.I. are still higher than what you have either in Cape Breton, most of the census divisions in Newfoundland, the lower St. Lawrence north shore, and so on.

It was not surprising that when your government and the federal government proposed to build a bridge to link that province to New Brunswick, there was some opposition to it by a substantial minority. Did everyone want a bridge to allow the people of P.E.I. to be part of North America? Many people said, no that would

ex-président du Conseil économique du Canada, avait publié une étude dont la thèse principale était que la péréquation a un effet pervers en créant une dépendance.

Toutefois, je ne pense pas que tout le monde soit d'accord avec ça.

Pourriez-vous nous dire quelle est la taille de l'économie de l'Île-du-Prince-Édouard?

Mme Mella: C'est 3 milliards de dollars.

Le président: C'est le PIB.

Le sénateur De Bané: Et quel est le budget provincial?

Mme Mella: C'est 880 millions de dollars.

Le sénateur De Bané: À votre avis, quel est le total global approximatif du gouvernement fédéral à l'Île-du-Prince-Édouard?

Mme Mella: Vous parlez du total des transferts?

Le sénateur De Bané: Oui. Qu'il s'agisse de l'assurance-emploi, des salaires des fonctionnaires au ministère des Anciens combattants, et cetera. Je parle de tous les transferts du gouvernement fédéral dans la province.

Mme Mella: Je ne connais pas vraiment la réponse à cette question. Je sais que nous recevons des paiements de péréquation et le TCSPS, mais je ne sais pas quel revenu nous tirons des fonctionnaires fédéraux.

Le sénateur De Bané: On ne peut pas inclure ça dans la péréquation sinon c'est comptabilisé deux fois.

Mon estimation est que le secteur public, c'est-à-dire le gouvernement provincial et les dépenses fédérales à l'Île-du-Prince-Édouard, dépasse probablement 50 p. 100 de la taille et de l'économie de la province. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Palmer: Je ne pense pas.

Mme Mella: Non. Ça dépasse probablement 38 p. 100 ou 35 p. 100.

Le sénateur De Bané: Le budget provincial représente un tiers de la province. Huit cent quatre-vingt millions de dollars, c'est à peu près le tiers d'une économie de 3 milliards. Ce chiffre représente les dépenses publiques du gouvernement provincial. Je suis donc prêt à dire que si l'on y ajoute les dépenses fédérales dans la province, on atteint un secteur public qui n'est pas loin de 50 p. 100.

Si j'examine les différentes divisions du recensement de l'Île-du-Prince-Édouard, par rapport à celles du Cap-Breton ou de Terre-Neuve, la plupart des divisions de recensement de Terre-Neuve, malgré les réductions substantielles que vous avez correctement identifiées, le revenu par habitant dans les différentes divisions du recensement de l'Île-du-Prince-Édouard reste supérieur à ce qu'il y a au Cap-Breton, dans la plupart des divisions du recensement de Terre-Neuve, sur la côte nord du Bas-Saint-Laurent, et cetera.

Il n'était pas surprenant, quand votre gouvernement et le gouvernement fédéral ont proposé de construire un pont entre votre province et le Nouveau-Brunswick, qu'une minorité substantielle s'y soit opposée. Est-ce que tout le monde veut un pont pour permettre aux gens de l'Île-du-Prince-Édouard de faire

endanger our way of life and would have negative effects on our style of living. Economic development should give way to that.

I have to confess to you that it troubled me a lot.

Ms Mella: The numbers are not correct. The first challenge was to convince people that it was an engineering possibility. Many people thought that it could not be done because of tides and the depth, the fish, the ice and other factors. They just felt it was not like building a bridge elsewhere. However, once people realized that it was technologically possible, the percentage of support for the bridge was around 75 per cent.

Every province has its tree-huggers and has people who would rather not be concerned about revenue growth. They are concerned about keeping things as they are. I am old enough to feel that the old times were not the best of times. I think people are much better off now than they were when my mother was around and I have no desire to go back to those good old days. However, there were some treasured things about the old days that people liked to hold on to. They do not want to be in traffic. They do not want fast food. They like to be able to walk in the yard and see a bird instead of hearing a truck. A certain percentage of the population in every province just does not want to change, but I do not think that Islanders are unlike anyone else.

The Chairman: Are you still refusing to import nuclear power from New Brunswick?

Ms Mella: No.

The Chairman: It was the case one time.

Senator Bolduc: I think we got the message.

The Chairman: If there are no further questions, I will thank the minister and Mr. Palmer for coming tonight. This has been extremely entertaining. We have had now three of the governments in Atlantic Canada before us. We will be hearing from Nova Scotia in due course and, I believe, from Manitoba.

Ms Mella: Did we all bring you the same message?

The Chairman: No. Not quite.

Senator Bolduc: That is our problem.

The Chairman: We thank you very much.

The committee adjourned.

partie de l'Amérique du Nord? Beaucoup de gens ont répondu non en disant que cela menacerait leur mode de vie et nuirait à leur qualité de vie. Cela allait directement à l'encontre du développement économique.

Je dois reconnaître que ça m'a beaucoup troublé.

Mme Mella: Les chiffres ne sont pas exacts. La première difficulté fut de convaincre les gens que c'était techniquement possible. Beaucoup de gens pensaient que ce n'était pas réalisable à cause des marées, de la profondeur, du poisson, des glaces et d'autres facteurs. Ils pensaient que ce serait beaucoup plus compliqué que de construire un pont sur terre. Toutefois, une fois qu'ils ont réalisé que c'était techniquement possible, le pourcentage de partisans a atteint près de 75 p. 100.

Chaque province a ses écolos qui préféreraient ne pas avoir à penser à la croissance économique. Ils préfèrent garder les choses telles qu'elles sont. Pour ma part, j'en sais assez pour savoir que le bon vieux temps n'avait rien d'idéal. Je pense que la vie est bien plus agréable aujourd'hui qu'à l'époque de ma mère, et je n'ai aucun désir de retourner au bon vieux temps. Toutefois, il y avait de bonnes choses dans le bon vieux temps que certaines personnes aimeraient préserver. Il y a des gens qui préféreraient qu'il n'y ait pas de circulation automobile ou de restaurants à hamburgers. Ce sont des gens qui préfèrent le chant des oiseaux au bruit des camions. Il y a dans chaque province une partie de la population qui refuse le changement mais, dans l'ensemble, je ne pense pas que nos îliens soient différents des autres.

Le président: Refusez-vous toujours d'importer de l'énergie nucléaire du Nouveau-Brunswick?

Mme Mella: Non.

Le président: C'était le cas, autrefois.

Le sénateur Bolduc: Je pense que nous avons compris.

Le président: Si personne d'autre n'a de questions à poser, je remercie la ministre et M. Palmer d'être venus ce soir. La séance a été extrêmement intéressante. Nous avons maintenant entendu des représentants de trois gouvernements des provinces de l'Atlantique et nous accueillerons en temps voulu des représentants de la Nouvelle-Écosse puis, je crois, du Manitoba.

Mme Mella: Est-ce que nous vous avons tous communiqué le même message?

Le président: Non, pas tout à fait.

Le sénateur Bolduc: C'est ça notre problème.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

As an individual:

Ken Boessenkool.

From the Government of Prince Edward Island:

Patricia Mella, Provincial Treasurer of Prince Edward Island;

John Palmer, Director of Economics, Statistics and Federal
Fiscal Relations.

À titre personnel:

Ken Boessenkool.

Du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:

Patricia Mella, trésorière provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard;

John Palmer, directeur des sciences économiques, des statisti-
ques et des relations fiscales fédérales.