



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 31, 2001

Le mercredi 31 octobre 2001

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Sixth 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

Sixième 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

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(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	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

**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 Furey substituted for that of the Honourable Senator Day (*October 30, 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	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

**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 Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 30 octobre 2001*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 31, 2001

(31)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:07 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (9).

Other senator Present: The Honourable Senator Day (1).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From Queen's University:

Dr. Robin Broaday.

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.

Professor Broaday made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 7:48 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 31 octobre 2001

(31)

[*Translation*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 07, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, c.p., Tunney (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Day (1).

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

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De l'Université Queen's:

M. Robin Broaday.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son étude sur 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 et un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le professeur Broaday fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 48, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 31, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:07 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 have a quorum. This is our fifth public meeting on equalization, the reference we have been given by the Senate to examine and report on the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy and ensuring the provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

I remind honourable senators that the committee must report no later than December 21, 2001. We have already heard from several provinces and experts in the field. Next Tuesday morning, we will be hearing from the Minister of Finance of Nova Scotia, Neil LeBlanc.

Yesterday, we heard Professor Dan Usher, adjunct professor emeritus of economics at Queen's University, who has written extensively on this subject. Tonight we will learn, if we did not already know it, that Queen's is no intellectual monolith. We have an equally distinguished witness who, I suspect, is not here to agree with everything that Professor Usher had to say.

Professor Broadway has taught at Queen's University since 1973. He was head of the department of economics from 1981 to 1986, and is currently associate director of the John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy. Professor Broadway has written extensively on issues relating to equalization because his research interests are in the area of public sector and welfare economics, with special emphasis on tax theory and policy, redistribution, fiscal federalism and cost-benefit analysis.

Professor Broadway's books include *Public Sector Economics*, *Welfare Economics*, *Canadian Tax Policy*, and *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, and *Economics and the Canadian Economy*. In 1998, Professor Broadway edited a book entitled, *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*.

We are delighted that Professor Broadway was able to be here. He is a very good witness. He has appeared before Senate committees before, most recently, in my memory, before the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. He has a brief opening statement to make, after which we will open the floor for questions and discussion.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 31 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 18 h 07 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 comparables.

Le sénateur Lowell Murray (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, je constate qu'il y a quorum. Nous en sommes à notre cinquième audience publique sur la péréquation, conformément à l'ordre de renvoi qui nous a été donné par le Sénat nous priant d'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 comparables, et d'en faire rapport.

Je vous rappelle que le comité doit soumettre son rapport au plus tard le 21 décembre 2001. Nous avons déjà entendu le point de vue de plusieurs représentants provinciaux et d'experts dans ce domaine. Mardi prochain, nous accueillerons en matinée le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse, Neil LeBlanc.

Hier, nous avons entendu la déposition de M. Dan Usher, qui est professeur adjoint émérite d'économie à l'université Queen's et qui a beaucoup écrit sur ce sujet. Ce soir, nous apprendrons, comme si nous ne le savions pas déjà, que l'université Queen's n'est pas un monolithe intellectuel. En effet, nous accueillons ce soir un témoin tout aussi distingué et qui, je présume, n'est pas ici pour approuver tout ce que M. Usher nous a dit.

M. Broadway enseigne à l'université Queen's depuis 1973. Il a été directeur du département d'économie entre 1981 et 1986 et occupe actuellement le poste de directeur adjoint de l'Institut John Deutsch pour la recherche en politique économique. M. Broadway a beaucoup écrit sur toutes sortes de sujets se rapportant à la péréquation, compte tenu de l'intérêt qu'il porte pour la recherche sur le secteur public et la théorie économique du bien-être, notamment les théories et politiques fiscales, la redistribution, le fédéralisme budgétaire et l'analyse des coûts-avantages.

M. Broadway est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *Public Sector Economics*, *Welfare Economics*, *Canadian Tax Policy*, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada* et *Economics and the Canadian Economy*. En 1998, il a édité un livre intitulé *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*.

Nous sommes ravis que M. Broadway ait pu venir aujourd'hui. C'est un témoin de marque. Il a déjà comparu devant des comités sénatoriaux, y compris, très récemment, si ma mémoire est fidèle, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, de la science et de la technologie. Il fera une brève déclaration préliminaire, après quoi, nous entamerons une période de questions et d'échanges.

Welcome, Professor Broaday, and thank you for coming.

Dr. Robin Broaday, Queen's University: Honourable senators, thank you for inviting me. I will put my cards on the table before I begin. I am a strong supporter of equalization and of the current approach to it.

I prepared a few notes that I gather have been circulated and translated. I will begin with the purpose of the program. The principles of equalization have been long accepted and satisfy well-conceived economic policy objectives. Section 36 of the Constitution Act captures the principle of equalization and the economic policy arguments behind it quite well, in my opinion.

The role of equalization is to correct for the fact that otherwise identical citizens living in different provinces would face widely differing tax burdens for comparable levels of public services. Economists use the term "net fiscal benefits" to refer to the relationship between the benefits received from public services and the tax burdens paid. Eliminating these differences in net fiscal benefits promotes an efficient allocation of resources across provinces and ensures the equitable treatment of all Canadians by the public sector.

The full elimination of these differentials for all citizens cannot realistically be achieved in a federation, only in a unitary state. That is due to the fact that different provincial jurisdictions will adopt different policies. Instead, as a compromise, the program provides the provinces with potential for providing comparable public services at comparable tax rates without obliging them to undertake exactly the same policies.

In your judgment of the equalization system, it is very important to be aware of what the program is not. It is not a program for redistributing from high- to low-income Canadians, contrary to the impression left by many people, and it should not be judged as such. That is the job of an interpersonal tax transfer system and social programs directed at individuals. Also, it is not a system of redistribution based on some abstract notion of equalizing provincial fiscal capacities or indices of well-being. Instead, its purpose is captured in the wording of section 36(2) of the Constitution Act, that is, to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

I will speak about some of the concerns with the existing system, some of which I think are real and some of which are not so real.

One of the reasons equalization is on the table now is because the ongoing decentralization of revenue-raising responsibilities to the provinces, which has been proceeding gradually since the Second World War, has made equalization both more pressing and more difficult. Cutbacks in the block grants — CHST and EPF — have removed an important equalizing component from

Sur ce, je vous souhaite la bienvenue monsieur Broaday et je vous remercie d'être venu.

Robin Broaday, Université Queen's: Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité. Avant de commencer, j'aimerais afficher mes couleurs. Je suis un fervent défenseur de la péréquation et du modèle actuel sur lequel elle repose.

J'ai préparé quelques notes qui, je présume, ont été traduites et vous ont été distribuées. Je commencerai par l'objet du programme. Les principes de la péréquation sont acceptés depuis longtemps et ils répondent à des objectifs de politique bien pensés. À mon sens, l'article 36 de la Loi constitutionnelle fait clairement état du principe de la péréquation et de la politique économique sur lesquels il repose.

La péréquation a pour fonction de remédier au fait que des citoyens se trouvant par ailleurs dans une situation similaire mais ne vivant pas dans la même province supporteraient autrement un fardeau fiscal très différent pour bénéficier de services publics analogues. Les économistes utilisent le terme «avantages fiscaux nets» (AFN) pour décrire la relation entre les avantages découlant des services publics et le fardeau fiscal. L'élimination des disparités au niveau des avantages fiscaux nets favorise une distribution efficiente des ressources entre les provinces et fait en sorte que le secteur public traite tous les Canadiens de manière équitable.

Il est impossible, dans une fédération, d'éliminer complètement les disparités d'avantages fiscaux nets. Cela n'est possible que dans un État unitaire. Cela tient au fait que différentes provinces adoptent différentes politiques. En revanche, à titre de compromis, le programme de péréquation fait en sorte que les provinces aient la possibilité d'offrir des services publics analogues à des taux d'imposition similaires.

En évaluant le système de péréquation, il est très important de comprendre ce que le programme n'est pas. Ce n'est pas un mécanisme de redistribution de la richesse des contribuables à revenu élevé aux contribuables à faible revenu et ne doit donc pas être jugé sur cette base. Cette fonction est assurée par le système de transferts fiscaux interpersonnels et par les autres programmes sociaux offerts aux particuliers. La péréquation n'est pas un système de redistribution reposant sur un quelconque principe abstrait d'égalisation des capacités fiscales ou des indices de bien-être des provinces. Elle vise plutôt, pour reprendre la formulation du paragraphe 36(2) de la Constitution, à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Je vous parlerai maintenant de quelques préoccupations concernant le système actuel, certains problèmes sont réels et d'autres imaginaires.

Si la péréquation fait l'objet d'une discussion maintenant, c'est en partie à cause de la décentralisation des responsabilités des provinces en matière de prélèvements fiscaux, décentralisation qui n'a cessé de s'accentuer depuis la Deuxième Guerre mondiale, et c'est ce qui rend la péréquation plus pressante et plus difficile à réaliser. Les réductions des subventions globales, soit le

fiscal arrangements and put a greater burden on the equalization system. As more revenue-raising authority has been devolved to the provinces, the extent of tax capacity differentials, and therefore equalization entitlements, are bound to rise. As a result of this decentralization, tax bases are becoming more heterogeneous, making the definition of a standard base much more difficult.

There are some conceptual problems with some of the bases. I am taking for granted that you know how the representative tax system approach to equalization works, based on 33 different tax bases. There are conceptual problems with those bases that I do not want to spend much time on, but will answer questions on if you like, such as property tax, user fees, lotteries and so on.

There are some design problems that I think are becoming more pressing as time goes on. One of them is the ceiling that, in my view, violates the principle of equalization. Another is the use of the five-province standard that makes the treatment of resource revenues particularly anomalous. The third is the absence of any notion of needs as a component of the determination of equalization payments, which will become more pressing as populations age and different provinces develop very different demographic make-ups. Another one, which is somewhat more technical, is the fact that the equalization system is a gross rather than a net scheme, unlike the block grants.

There are some incentive problems associated with the equalization system arising mainly from the fact that the parameters of the program might be manipulated by individual provincial policies. In particular, there are two sorts of components of the formula that might be manipulated. One is the national average tax rate that might apply to a particular base, which gives rise to the so-called "rate tax-back problem." If one province is a substantial proportion of the base for one of the bases, it will have a large influence on the national average tax rate. This has been dealt with quite well in the existing system using what is referred to as the "generic solution."

The other problem is more serious, I think, and is called the "base tax-back problem." It arises because a province's entitlement to equalization depends upon the size of its tax base relative to some national standard. If the province can influence the size of its tax base, it will affect directly its equalization entitlement. This has been a perceived problem with respect to the development of natural resources, where provinces may have some influence on the rate at which those resources are developed. We will face a potential disincentive if increasing the rate of resource development causes them to lose some equalization entitlements.

With regard to imaginary problems, there is a view in the public that the equalization program fosters dependency and is like a provincial welfare program. I argue that equalization is not analogous to a welfare program, does not create dependency and does not create disincentives to work, invest, save and so on.

FPP/TCSPS, ont fait disparaître un important élément égalisateur des arrangements fiscaux et alourdissent en conséquence le fardeau de la péréquation. La dévolution de plus grands pouvoirs de perception fiscale aux provinces ne peut que creuser les écarts de capacité fiscale et, partant, faire augmenter les droits à la péréquation. À cause de la décentralisation, les assiettes fiscales deviennent de plus en plus hétérogènes, ce qui complique la définition d'une assiette représentative.

Certaines des assiettes utilisées dans la formule de péréquation présentent des problèmes d'ordre conceptuel. Je tiens pour acquis que vous savez comment fonctionne le régime de fiscalité représentatif sur lequel s'appuie la péréquation; il tient compte de 33 catégories fiscales différentes. Or cela pose des problèmes conceptuels, dont je vous épargnerai les détails, mais je me ferai un plaisir de répondre à vos questions si vous le souhaitez, notamment en ce qui a trait à l'impôt foncier, aux frais d'utilisation et aux loteries.

Certains défauts de conception deviennent de plus en plus problématiques à mesure que le temps passe. Au nombre de ces défauts, mentionnons le plafond qui, à mon avis, contrevient au principe de la péréquation. Autre défaut: la condition des cinq provinces représentatives, qui, en particulier, rend le traitement des ressources anormal. Le troisième défaut est le fait que les besoins ne soient pas pris en compte dans la péréquation, problème qui deviendra de plus en plus pressant à mesure que la population vieillit. Enfin, et c'est un défaut plutôt technique, c'est le fait que la péréquation fonctionne au brut et non en net, contrairement aux subventions globales.

Il y a également des problèmes d'incitation qui tiennent au fait que certains des paramètres de la formule de péréquation peuvent être manipulés par la voie de politiques provinciales. En effet, deux éléments de la formule de calcul peuvent être manipulés. Le premier, c'est le taux national moyen d'imposition pouvant s'appliquer à une assiette fiscale en particulier, ce qui donne lieu à un problème, soit que toute augmentation substantielle des taux d'imposition dans une province fait augmenter le taux national moyen d'imposition. Ce problème a été traité de façon assez efficace dans le cadre du programme existant en utilisant ce que l'on appelle la «solution générique».

L'autre problème, plus grave à mon avis, relié à l'assiette fiscale de la province se pose parce que le droit à péréquation d'une province dépend de la taille de son assiette fiscale par rapport à une norme nationale. Si la province peut agir directement sur la taille de son assiette fiscale, cela aura une incidence directe sur ses droits à péréquation. Ce problème perçue particulièrement l'exploitation des ressources naturelles, secteur où les provinces peuvent avoir une certaine influence sur la mise en valeur de ces ressources. Si le fait d'accélérer l'exploitation des ressources naturelles fait perdre aux provinces certains droits à péréquation, cela risque d'avoir un effet dissuasif sur elles.

Pour revenir aux problèmes imaginaires, la perception du public que le programme de péréquation favorise la dépendance et qu'il est assimilable à un programme d'aide sociale provincial. Pour ma part, je ne crois pas que la péréquation soit analogue à un programme d'aide sociale, ni qu'elle crée de la dépendance ou

You may also have heard the argument that the system is complex. I argue that conceptually, the system is not complex at all. It is based on a very simple notion and the formula is very easy to understand. What complexity there is arises from the calculations that have to go into determining the components of it. One need not know how those things are calculated in order to understand how the program works. I take issue with the argument that the program is complex.

Part of the problem is that the public has not been particularly well informed, and one of the nice things about these hearings is they do provide an opportunity for some public debate on the issue. The public has not been well informed about the program because decisions with respect to it tend to be taken within government and often emerge as part of the budgetary process behind the veil of budget secrecy.

There have been some alternative approaches to reform and renewal, and you have probably been presented with them by previous witnesses. Some people have suggested moving away from the representative tax system approach to a simpler macro approach, where equalization would be based on a single aggregate indicator such as per capita provincial income. There are a number of drawbacks to that approach, and I am certainly not in favour of it. Macro measures are wrong in principle. They confuse the role of equalization with that of redistribution from high- to low-income persons or provinces.

Macro measures cannot capture the source of potential differences in net fiscal benefits, which rely partly on the fact that different sources of income or different types of transactions give rise to different tax capacities in practice. There is no unambiguous macro measure that could be adopted. It is not clear whether one should use provincial income, provincial output, personal income or consumption, et cetera. There are many different possible measures.

Macro measures do not avoid the incentive problems of the current system, especially the problem of base tax-back, and it would be difficult to provide special treatment of particular tax bases that are faced with that tax-back problem. I think also that the macro approach would probably open up the program to more federal discretion with respect to the equalization transfers on a year-to-year basis, rather than making it purely formula based.

My preferred alternative would be to retain the present system of equalization transfers, but consider amending it in some key ways. First, I would remove the ceiling, which I think is arbitrary and subverts the intention of the program. I would return from a 5-province standard to a 10-province standard. I would refinance

dissuade les provinces de travailler, d'investir, de faire des économies et ainsi de suite.

Vous avez peut-être entendu dire également que le programme de péréquation est complexe. Sur le plan conceptuel, il n'en est rien. En effet, le programme s'appuie sur une notion très simple et sur une formule très facile à comprendre. La complexité est plutôt attribuable aux méthodes de calcul utilisées pour déterminer les éléments du programme de péréquation. Il faut donc connaître ces méthodes de calcul avant de pouvoir comprendre le fonctionnement du programme. Je ne pense pas du tout que le programme est complexe.

Le problème tient en partie au fait que les gens ne sont pas suffisamment informés au sujet du programme de péréquation, et c'est pourquoi des audiences comme celle d'aujourd'hui sont importantes, puisqu'elles procurent l'occasion de débattre publiquement ce sujet. Le public est mal informé parce que les décisions qui concernent la péréquation sont généralement prises par le gouvernement et ne sont rendues publiques qu'une fois le budget déposé, les préparatifs se faisant dans le secret le plus total.

Toutefois, certaines solutions de rechange ont été proposées pour réformer ou renouveler le programme de péréquation, et des témoins vous en ont probablement déjà fait part. Ainsi, certains pensent qu'il faudrait laisser tomber le régime d'imposition représentatif en faveur d'un régime global plus simple dans lequel la péréquation serait fondée sur un indicateur global unique comme le revenu provincial par habitant. Cette proposition présente cependant certains inconvénients, et c'est pourquoi je n'y suis pas favorable. Les macro-mesures pèchent au niveau des principes. Elles entraînent une confusion des rôles de la péréquation et de la redistribution des revenus entre les contribuables (particuliers ou provinces) à revenu élevé et les contribuables à faible revenu.

Les macro-mesures ne peuvent pas saisir la source des disparités potentielles des avantages fiscaux nets (AFN), qui tiennent en partie au fait que des sources de revenu différentes ou des types d'opérations différents donnent lieu, concrètement, à des capacités fiscales différentes. Il n'existe pas de macro-mesure ne présentant pas d'ambiguïté que l'on pourrait adopter. Il est également difficile de déterminer quels indicateurs utiliser, revenu provincial, production provinciale, revenu des particuliers, consommation personnelle, et cetera. Il existe toute une panoplie de mesures possibles.

Les macro-mesures ne permettent pas d'éviter les problèmes d'incitation du système courant, notamment celui qui est lié à l'augmentation de l'assiette fiscale. Il serait en outre difficile d'accorder un régime particulier à certaines assiettes fiscales pour contrer les problèmes d'incitation. L'adoption de macro-mesures risquerait de donner au gouvernement fédéral une latitude encore plus grande dans le calcul du montant annuel des paiements de péréquation au lieu que des calculs soient basés sur une formule pure et simple.

Pour ma part, je crois qu'il vaudrait mieux conserver le système actuel de transferts de péréquation, mais en modifier certains aspects. D'abord, il faudrait supprimer le plafond qui, à mon avis, est arbitraire et contrevient à l'intention du programme. Il faudrait également revenir à une norme nationale prenant en considération

the CHST program, because I view that as an important component of the equalization system, broadly defined. I would study simple ways of incorporating differences in needs arising from differences in demographic make-ups across provinces as a longer-term objective. Also, I would spend some time considering ways of getting around the incentive problems that arise with respect to major resource developments such as the Voisey's Bay project in Newfoundland. Finally, I would consider opening up the process and reforming the fiscal arrangements more generally. Other federations have had some success with arm's-length advisory bodies that look at the fiscal arrangements from a longer-term perspective, taking it out of the annual budgetary process, and offer advice based on broad consultation with all stakeholders, including the provinces. A good example of this is the Australian Commonwealth Grants Commission, although there are others in other federations.

Finally, I do not think equalization can be considered separately from other components of the fiscal arrangements because other components also contribute to equalization.

In particular, I would argue that more tax points should not be transferred to the provinces in lieu of grants, since this both removes the source of implicit net equalization and puts more pressure on the equalization system.

As well, it has other, long-term adverse implications for the federation in terms of fiscal harmonization and the ability of the federal government to foster national objectives.

Those are my opening comments.

The Chairman: Thank you, professor. That is an excellent, very succinct statement of your position.

Senator Bolduc: In your first three or four paragraphs, on the purpose of the program, you indicate:

The role of equalization is to correct for the fact that otherwise similar citizens living in different provinces would face widely differing tax burdens for comparable levels of public services...

In reality, they do.

Dr. Broaday: They would face much more dissimilar tax burdens for comparable levels of public services were it not for the equalization system. The equalization system enables all provinces to provide essential public services, such as health, education and welfare, to citizens at reasonably comparable tax rates.

Senator Bolduc: You indicate further on:

Full elimination of NFB differentials for all citizens cannot be achieved in a federation, only in a unitary state.

les 10 provinces plutôt que cinq. Il faudrait rétablir le financement du TCSPS, qui constitue à mon avis une composante importante du programme de péréquation dans son ensemble. S'il n'en tenait qu'à moi, j'envisagerais des façons simples de tenir compte des différences de besoins en fonction de la composition démographique des provinces, et j'en ferais un objectif à long terme. En outre, je consacrerais du temps à trouver des moyens de surmonter les problèmes de dissuasion en ce qui a trait aux grands projets d'exploitation des ressources naturelles comme le projet de Voisey's Bay à Terre-Neuve. Enfin, j'envisagerais d'ouvrir le processus de révision des arrangements fiscaux. D'autres fédérations ont obtenu de bons résultats avec des organismes consultatifs indépendants qui étudient les arrangements fiscaux dans le contexte de périodes plus longues que ce que permet le processus budgétaire et fondent leurs recommandations sur des consultations de toutes les parties concernées, y compris les provinces. Entre autres exemples de fédérations, il y a celui de la Commonwealth Grants Commission de l'Australie.

Pour conclure, je vous dirai qu'on ne saurait considérer séparément la péréquation des autres composantes des arrangements fiscaux puisque d'autres composantes contribuent également à la péréquation.

J'estime que par-dessus tout, il ne faut pas céder aux provinces davantage de points d'impôt tenant lieu de subventions car cette façon de procéder fait disparaître une source de péréquation nette implicite et exerce davantage de pression sur le système de péréquation.

Elle a en outre d'autres répercussions fâcheuses à long terme pour la fédération, à la fois sur le plan de l'harmonisation fiscale et sur celui de l'aptitude du gouvernement fédéral à mettre en oeuvre les moyens d'atteindre des objectifs d'envergure nationale.

Ici se termine mon exposé.

Le président: Merci, monsieur Broaday. Vous nous avez très bien résumé votre pensée.

Le sénateur Bolduc: Dans l'un de vos premiers paragraphes, au sujet du programme, vous affirmez ce qui suit, et je cite:

La péréquation a pour fonction de remédier au fait que des citoyens se trouvant par ailleurs dans une situation similaire mais ne vivant pas dans la même province supporteraient autrement un fardeau fiscal très différent pour bénéficier de services publics analogues [...]

En fait, c'est ce qu'ils font.

M. Broaday: Sans le système de péréquation cependant, ils devraient assumer un fardeau fiscal encore plus inégal pour bénéficier de services publics de niveaux comparables. Le système de péréquation permet à toutes les provinces de fournir à leurs citoyens des services publics essentiels tel que la santé, l'enseignement et l'aide sociale, à des taux d'imposition relativement comparables.

Le sénateur Bolduc: Plus loin, vous affirmez ce qui suit:

Il est impossible, dans une fédération, d'éliminer complètement les disparités d'AFN (avantages fiscaux nets); cela n'est possible que dans un état unitaire.

However, even there, the benefits are not similar. We cannot say that we have comparative public services in a province such as Quebec between, let us say, people in Gaspé and people in Montreal, or between people in Quebec City and people in Abitibi. There are huge differences.

Dr. Boadway: There are differences, but I think, by and large, everybody in Quebec, or in any other province, faces the same income tax system. A person at a given level of income pays the same tax, no matter where he or she lives in the province. The issue revolves around to what extent the levels of public services are comparable in different parts of the province.

I would argue that, although they are not identical, they are as close as one might expect, given the differences in cost associated with providing services in Abitibi as opposed to Montreal.

Senator Bolduc: Your basic theory is more equity in public benefits in Canada.

Dr. Boadway: No, I do not think it relies solely on more equity. There are two arguments. One is certainly equity, in the sense of comparable treatment of all citizens no matter where they reside, but consistent with differences in cost of providing public services. There are also efficiency arguments with respect to public services. If we did not provide basic levels of education to people living in rural areas, they might be tempted to move to Montreal or Quebec City or what have you.

The fact of the matter is that if you look within provinces, there is a lot of equalization. Basically, provincial governments are big equalization machines for the citizens within the province. The equalization program for the country as a whole essentially asks, should we do the same thing the provinces do within their jurisdictions for their residents for people who live in different provinces?

Senator Bolduc: I know the problem of five provincial standards instead of ten is embarrassing. Actually, we managed to get around the extremes. If you put Alberta within the system, with the personal income per capita that it has, it will pay like hell for the others. There is a limit, I think, to what we can ask from a province, particularly if we keep asking for 25 years. We saw that with the energy program. Those people were stripped of something like \$58 billion in a 15-year period. It was a huge amount of money. You will put political stress on the system if you do that too often.

I have hesitations about using a 10-province standard. I think it would be a little unfair to the people of Alberta. After all, they are richer and they have the resources. If you want to live there, go there. In Canada, in principle, we have mobility. If people decide to stay in Prince Edward Island or in the Laurentides in Quebec, they have a reason for doing so. I would like to counter your argument, because you are an equalizer, no doubt.

Toutefois, même là, les avantages ne sont pas analogues. On ne peut affirmer que dans la province de Québec par exemple, les services publics fournis aux citoyens de Gaspé sont identiques à ceux des citoyens de Montréal, ou aux habitants de la ville de Québec et à ceux de l'Abitibi. Il y a des écarts énormes.

M. Boadway: Il y a des écarts, mais en général, j'estime que tout le monde, qu'il s'agisse d'un citoyen du Québec ou de n'importe quelle autre province, est assujetti au même régime fiscal. Une personne ayant un revenu de niveau X paiera le même impôt, où qu'elle habite dans la province. La question est à savoir dans quelle mesure les services publics sont de niveau comparable dans diverses régions d'une même province.

À mon avis, bien que les niveaux de tels services ne soient pas identiques, ils sont aussi semblables qu'ils peuvent l'être, étant donné les différences de coûts liés à la prestation de services en Abitibi par rapport à Montréal.

Le sénateur Bolduc: Essentiellement vous partez du principe qu'il faut davantage d'équité dans les services à la population au Canada.

M. Boadway: Non, je ne pense pas qu'il s'agisse uniquement d'équité. Il y a deux arguments à retenir ici. L'un est bien sûr l'équité, soit qu'on offre un régime comparable à tous les citoyens peu importe où ils résident, mais en tenant compte des écarts dans les coûts liés à la prestation des services publics. Il y a ensuite l'argument de l'efficacité des services publics. Si nous ne fournissons pas un enseignement de base aux gens qui vivent dans les régions rurales, ils voudront peut-être déménager à Montréal, à Québec ou ailleurs.

D'ailleurs, si on regarde ce qui se passe dans les provinces, on y voit beaucoup de péréquation. Au fond, les gouvernements provinciaux sont d'immenses machines à péréquation au service des citoyens de la province. Le programme de péréquation pour l'ensemble du pays essaie de voir s'il n'y a pas lieu de faire pour les habitants de diverses provinces la même chose que ces dernières font chez elles pour leurs résidents.

Le sénateur Bolduc: Je conviens que l'existence de cinq normes provinciales au lieu de dix est un problème un peu gênant. En réalité, nous avons cependant réussi à éviter les extrêmes. Si l'Alberta figurait dans le système, étant donné le revenu par habitant de ses citoyens, elle serait forcée de payer jusqu'à plus soif pour les autres. Or, à mon avis, il y a une limite à ce qu'on peut demander à une province surtout si nous le faisons pendant 25 ans. On a eu un exemple de cela avec le programme énergétique national. Les habitants de l'Alberta ont été privés de quelque 58 milliards de dollars sur une période de 15 ans. C'est une somme énorme. Si on fait cela trop souvent, on soumet le système politique à trop de tension.

C'est pour cela que j'hésite à préconiser une norme fondée sur dix provinces. Je pense que cela serait un peu injuste envers la population de l'Alberta, qui après tout est plus riche et dispose de ressources. Si vous voulez aller y vivre, alors allez-y. Au Canada, en principe les gens sont libres de se déplacer. S'ils décident de rester à l'île-du-Prince-Édouard ou dans les Laurentides au Québec, ils le font pour une bonne raison. Je tenais à réfuter votre argument, car vous êtes sans doute favorable à la péréquation.

Senator Banks: If you do not, I will.

Dr. Boadway: I am not sure if you are playing the devil's advocate or not. The problem with Alberta does not arise fundamentally from its difference in per capita income, but because of its resource revenues.

It is a difficult problem. We have a five-province standard because of resource revenues, rather than differences in per capita income. I appreciate it is difficult. I do not have responsibility for implementing the program. I come at this from an abstract economics point of view.

One of the features of the Canadian federation that differentiates it from many others around the world is precisely the fact that resource revenues accrue largely to the provinces rather than to the federal government. This is what gives rise to the distinction between Alberta and Prince Edward Island, or a province without natural resources.

My argument is that the Constitution and the principle of equalization suggest that we should equalize resource revenues accruing to Alberta. That does not mean taking money from Alberta and redistributing it. The problem that arises with implementing the 10-province standard is that the federal government is bearing the burden of financing an equalization system when it does not have direct access to the resource revenues in Alberta that are, in turn, giving rise to the problem.

I appreciate that it is a difficult issue, but adopting a five-province standard as a way of getting around the problems that arise because of resource revenues is, to some extent, dishonest. If it is a resource revenue problem, we should deal with it directly and say that we will only equalize 50 per cent of resource revenues, which is what we did prior to the five-province standard coming into effect.

I am not answering your question directly because it is a value judgment. Who do you allow to have the benefits of the resources?

Senator Bolduc: I have read your previous research on federalism. You have published one or two books on that subject, if I remember correctly. I read your books during the period of Meech and, after Meech failed, Charlottetown, from 1986 or 1987 to 1991 or 1992. I remember well your point of view on federalism.

In our Constitution, of course, most of the natural resources are under provincial jurisdiction. Probably it was related to property, which is a provincial matter in the Constitution. If you had to redraft the Constitution in terms of revenue, would you say that it should be that way, or should it be looked at from a continental or a Canadian perspective?

Le sénateur Banks: Si vous ne le faites pas, je m'en chargerais.

M. Boadway: Je ne suis pas sûr que vous soyez en train de jouer le rôle de l'avocat du diable. Le problème de l'Alberta ne tient pas fondamentalement à son revenu par habitant plus élevé mais aux recettes qu'elle tire de ses ressources.

C'est un problème difficile. Nous avons adopté une norme fondée sur cinq provinces précisément à cause des recettes tirées de l'exploitation des ressources et non des écarts entre le revenu par habitant. Je comprends qu'il s'agit là d'un problème difficile. Cela dit, je ne suis pas chargé de la mise en oeuvre du programme et j'aborde la question sous l'angle économique abstrait.

L'une des caractéristiques de la fédération canadienne qui la distingue de bien d'autres qu'on trouve dans le monde est précisément le fait que les recettes tirées de l'exploitation des ressources reviennent dans une très grande mesure aux provinces plutôt qu'au gouvernement fédéral. C'est cela qui crée l'écart entre l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard, ou toute autre province dépourvue de ressources naturelles.

J'estime qu'en vertu de la Constitution et du principe de péréquation, il serait préférable de répartir les recettes que l'Alberta tire présentement de l'exploitation des ressources. Il n'est pas question d'aller puiser dans les coffres de l'Alberta à des fins de redistribution. Le problème qui découle de la norme fondée sur 10 provinces, c'est qu'à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral assume le financement d'un régime de péréquation sans avoir un accès direct aux recettes tirées de l'exploitation des ressources en Alberta quand ce sont ces recettes elles-mêmes qui causent le problème.

Je me rends compte qu'il s'agit d'un enjeu difficile mais il n'empêche que l'adoption d'une norme fondée sur cinq provinces pour esquiver les problèmes causés par les recettes tirées de l'exploitation des ressources est dans une certaine mesure malhonnête. S'il s'agit d'un problème causé par les recettes d'exploitation des ressources représentent alors nous devrions l'affronter carrément et dire que nous n'en utiliserons que 50 p. 100 à des fins de péréquation, ce qui est d'ailleurs ce que nous faisions avant la mise en oeuvre de la norme de cinq provinces.

Si je ne réponds pas directement à votre question, c'est parce qu'il faut porter un jugement de valeur ici. Qui devrait avoir le droit de profiter des ressources naturelles?

Le sénateur Bolduc: J'ai lu vos travaux précédents sur le fédéralisme. Si je ne m'abuse, vous avez publié un ou deux volumes sur le sujet. Je les ai lus à l'époque de l'Accord de Meech, puis après son échec, au temps de l'Accord de Charlottetown, c'est-à-dire de 1986 ou 1987 à 1991 ou 1992. Je me souviens fort bien de votre point de vue sur le fédéralisme.

Bien entendu, dans notre Constitution, la plupart des ressources naturelles relèvent de la compétence provinciale. Cela découle probablement de la disposition relative à la propriété foncière, qui relève des provinces. Si vous deviez rédiger de nouveau la Constitution pour ce qui est des recettes, d'après vous, faudrait-il laisser les choses telles quelles ou envisager la situation d'un point de vue continental ou canadien?

Dr. Boadway: First, I am not a lawyer. I know that most of you are.

Senator Bolduc: It goes beyond the law. There are reasons for the law being the way it is.

Dr. Boadway: I was going to say as an aside that, strictly speaking, the Constitution does not say that the provinces own the resources. The federal government can levy whatever taxes it wants. It could levy resource taxes if it wanted to.

Senator Bolduc: There are two basic principles in our Constitution. All the revenues are federal, except those that are provincial. All properties are provincial, except those that are federal.

Dr. Boadway: It is true that the federal government cannot tax the provinces, but the Constitution says the provinces have the right to raise revenues on non-renewable resources in any manner they wish. That does not rule out the federal government.

My answer to your hypothetical question would be yes. If I were designing the Constitution from scratch, I would not give resource revenues to the provinces. It seems to me this is a national bounty.

Senator Bolduc: So we would have a more centralized system.

Dr. Boadway: No, it is not a question of being more centralized. It is a question of a national bounty that is sort of arbitrarily distributed. Alberta was an equalization-receiving province when it joined Confederation. It just happened to find oil reserves after it joined. In fact, they did not even have ownership of natural resource revenues when they joined. There is nothing written in stone that provinces should be the owners of natural resource revenues.

Senator Bolduc: You understand that people like me, part of a big minority of 6 million, strive for more autonomy because we want to be in a majority situation when we decide on cultural and social matters. This is not about nationalism. It is reasonable to say that. If we do not want to hurt that basic principle and keep all the people in Canada together, one of the best ways to achieve some balance in what I call a kind of "market mechanism," which would cover the whole country in terms of economics, is to give some leeway to the inhabitants in various areas of Canada.

Dr. Boadway: I agree. I will not be dogmatic. My point is only that basically, none of the oil and gas revenues in Alberta are equalized, except that which ends up as individual incomes of people. None of the natural resource revenues that accrue to the Alberta government are equalized. It is a matter of judgment whether you think that is the right or the wrong thing to do. My position is that it contradicts section 36 of the Constitution, if nothing else.

M. Boadway: D'abord, je ne suis pas avocat, et je sais que la plupart d'entre vous le sont.

Le sénateur Bolduc: Cela va au-delà d'une question de droit. Il y a des raisons qui expliquent l'état actuel de la loi.

M. Boadway: J'allais ajouter qu'au sens strict, la Constitution n'affirme pas de façon explicite que les ressources appartiennent aux provinces. Il est dit également que le gouvernement fédéral peut percevoir des taxes à sa guise. Il pourrait ainsi en percevoir sur les ressources s'il le souhaitait.

Le sénateur Bolduc: Notre Constitution comprend deux principes fondamentaux. Toutes les recettes appartiennent au gouvernement fédéral, sauf celles qui appartiennent aux provinces. Tous les biens-fonds appartiennent aux provinces, sauf ceux qui sont fédéraux.

M. Boadway: Il est vrai que le gouvernement fédéral n'est pas autorisé à percevoir des impôts des provinces, mais la Constitution se contente de dire que les provinces ont le droit de tirer des recettes des ressources non renouvelables comme bon leur semble. Cela n'interdit pas au gouvernement fédéral de le faire lui aussi.

Maintenant, pour revenir à votre question hypothétique, je répondrais oui. Si j'avais à rédiger la Constitution dès le départ, je n'attribuerais pas les recettes tirées de l'exploitation des ressources aux provinces. Il me semble que cette richesse est un bien national.

Le sénateur Bolduc: Notre système serait donc plus centralisé.

M. Boadway: Non, il ne s'agit pas de centraliser davantage. Les ressources naturelles sont un bien national réparti de façon arbitraire. Rappelons que lors de son adhésion à la Confédération, l'Alberta était une province qui bénéficiait du régime de péréquation. Elle a découvert des réserves de pétrole par hasard, après son entrée dans la Confédération. Les recettes provenant des ressources naturelles ne lui appartenaient pas à cette époque-là. Il n'y a aucune règle immuable d'après laquelle les recettes tirées des ressources naturelles doivent appartenir aux provinces.

Le sénateur Bolduc: Vous comprenez que des gens comme moi, qui appartiennent à une vaste minorité de 6 millions de personnes, souhaitent une plus grande autonomie parce que nous voulons être majoritaires quand nous prononçons sur des questions culturelles ou sociales. Ce n'est pas une question de nationalisme. Il est raisonnable de faire une telle affirmation. Si nous ne voulons pas nuire à ce principe fondamental et préserver l'unité de toute la population canadienne, l'un des moyens d'atteindre un certain équilibre dans ce que je qualifie de «mécanisme de marché», en couvrant la totalité des économies du pays, serait de laisser une certaine marge de manœuvre aux habitants des diverses régions du Canada.

M. Boadway: Je suis d'accord, et je ne serai pas dogmatique. Ce que je dis simplement, c'est qu'aucune des recettes pétrolières et gazières de l'Alberta n'entre dans la péréquation, sauf celles qui se présentent sous forme de revenu de particuliers. Il n'y a pas de péréquation des recettes provenant des ressources naturelles que perçoit le gouvernement de l'Alberta. À vous de juger si vous trouvez cela juste ou non. Personnellement, j'estime que c'est en contradiction avec l'article 36 de la Constitution, au moins.

The Chairman: How does it do that?

Dr. Boadway: It does not allow all provinces to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable tax rates. Alberta has lower tax rates. They are even talking about abolishing their income tax all together. The reason they can do that is because they receive all these resource revenues.

Senator Banks: I will content myself with observing that Alberta is a perfectly jolly contributor to the equalization program. It was in fact a recipient until 1961, not just when it came onboard.

You said that you think the ceiling violates the spirit, at least, if not the letter of equalization. I suppose it does because it is arbitrary, as you said. What about the floor?

Dr. Boadway: I would argue the same thing, sure.

Senator Banks: It ought to just float, then?

Dr. Boadway: Yes. The floor is a temporary thing. I should qualify what I am saying. In principle, the answer is yes. In some sense, you could say that the floor is a temporary thing, to prevent once-and-for-all reductions so that the provinces can adjust to reductions downward. The ceiling has the potential to become a permanent ceiling that will apply for a long time. In general, I agree with you.

Senator Banks: It ought to operate without constraint at either end of the spectrum in order to meet the stated intent of section 36; is that what you are saying?

Dr. Boadway: Yes.

Senator Banks: In the paragraph at the bottom of page 1 — and I am dense on these kinds of things so I am asking you to instruct me — you say that it is based on the actual fiscal policies chosen by provinces, and not some abstract notion of tax capacity. I did not and do not now understand why that is the case. I am seeking instruction. I thought that the list of 33 revenue sources were, in a sense, notional. That is to say, they were based on what a province could raise in a given area, whether or not it actually does so. Is that wrong?

Dr. Boadway: It is ambiguous. This is a paraphrase of some longer text, which causes the problem. Part of the argument of people who suggest using a macro formula is that one of the problems with the existing system is that the amount of equalization that is paid actually depends upon the actual tax policies chosen by the provinces themselves. For example, the amount of equalization that is paid on account of cigarette taxes depends upon the actual tax rates that provinces decide, on the average, to levy on cigarettes. The amount of equalization that is paid on behalf of corporate taxes, or on any of the tax sources, depends upon the actual tax policies that the provinces themselves choose.

Senator Banks: Is that so? I did not know that.

Le président: Comment cela?

M. Boadway: Cela ne permet pas à toutes les provinces d'assurer des niveaux raisonnablement comparables de services publics à des taux fiscaux raisonnablement comparables. L'Alberta a des taux fiscaux inférieurs. Il est même question de supprimer complètement l'impôt sur le revenu. Ils peuvent le faire grâce aux recettes tirées de ces ressources.

Le sénateur Banks: Je me contenterai de souligner que l'Alberta contribue joyeusement au programme de péréquation. Elle en a été bénéficiaire jusqu'à 1961, pas seulement au moment où elle a adhéré à la Confédération.

Vous dites que le plafond viole l'esprit, sinon la lettre de la péréquation. J'imagine que c'est parce qu'il est arbitraire, que vous le dites. Et le plancher?

Dr. Boadway: C'est la même chose.

Le sénateur Banks: Donc, il faudrait laisser flotter?

M. Boadway: Oui. Le plancher est quelque chose de temporaire. Je devrais nuancer ce que je dis. En principe, la réponse est oui. En un sens, on pourrait dire que le plancher est quelque chose de temporaire pour éviter des réductions une fois pour toutes et permettre aux provinces de s'adapter progressivement aux baisses. Le plafond peut devenir un plafond permanent qui s'applique pendant une longue durée. En général, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Banks: Donc, pour respecter l'intention de l'article 36, il faudrait laisser flotter les deux extrémités, c'est ce que vous dites?

Dr. Boadway: Oui.

Le sénateur Banks: Au paragraphe, au haut de la page 2 — et je suis un peu lent à comprendre ce genre de choses, c'est pourquoi je vous demande de m'éclairer — vous dites que le régime se fonde sur les politiques fiscales choisies par les provinces et non sur une conception abstraite de la capacité fiscale. Je ne comprenais pas et je ne comprends toujours pas pourquoi. J'aimerais comprendre. Je croyais que la liste des 33 sources de recettes était en quelque sorte théorique. Autrement dit, on se fondait sur ce qu'une province pouvait percevoir dans un domaine donné, et non pas sur ce qu'elle percevait effectivement. Est-ce que je me trompe?

M. Boadway: C'est ambigu. C'est une paraphrase d'un texte plus long qui pose le problème. Les personnes qui proposent d'utiliser une macro-formule soutiennent notamment qu'un des problèmes du régime actuel, c'est que le montant de la péréquation qui est versé dépend en fait des politiques fiscales choisies par les provinces elles-mêmes. Par exemple, le montant de péréquation provenant des taxes sur les cigarettes est fonction du taux de fiscalité que les provinces décident d'appliquer en moyenne aux cigarettes. Le montant de péréquation versé au titre des impôts sur les sociétés, ou de n'importe quelle source fiscale, dépend des politiques fiscales que les provinces choisissent d'avoir.

Le sénateur Banks: Ah bon? Je ne savais pas.

Dr. Boadway: If you are calculating equalization for something like cigarette taxes, then the amount of equalization paid depends both on the base of cigarette sales within each province, and the national average tax rate that provinces actually apply. Thus, the amount of equalization that gets paid on account of cigarette taxes is based on the actual tax rates that provinces, on average, choose to use.

Senator Banks: Is it literally an average figure that is used?

Dr. Boadway: Yes.

Senator Banks: I thought it was more notional than that. Would the national average of sales tax be applied to Alberta, including the fact it is zero there?

Dr. Boadway: Sales tax it is not a very easy case to use because provinces use very different sales tax systems, which is one of the problems in the system. The way the calculation works is that you take all 10 provinces, you find out the total tax revenue raised by general sales taxes, and then you divide that by the total amount of sales overall.

What you get, in the end, is a national average tax rate for provincial sales taxes. I am not sure what it is exactly. It might be 7 per cent or something like that. That is sort of an average of the zero per cent rate in Alberta and the 10 per cent rate in Prince Edward Island.

Senator Banks: Does the averaging of actual empirical numbers apply to each of those 33 descriptors?

Dr. Boadway: Property tax is a funny case because it is calculated in a bizarre way. That is precisely the way the representative tax system approach works.

Senator Banks: Thank you very much. I will close by saying that I agree with you that the present system is a great deal better at meeting the stated intent than the macro system would be. It strikes me that the macro system is an income distribution system.

Senator Furey: Thank you for coming. My first question concerns your statement about refinancing the CHST, which performs, as you say, an important net equalizing function. In that refinancing, are you also talking about the method of distributing the CHST and getting away from the per-capita distribution that came about in 1999? Is that part of what you mean by refinancing, or are you just talking about putting together a whole new financial package?

Dr. Boadway: I have no problem with per capita. My preference would be to disburse the funds in a way that is somehow related to demographic need. That is a useful way to go. Whichever way you do it, it is almost certain that CHST funds would not be dispersed according to where the revenues were raised. If the federal government were to disperse CHST based on where the general revenues were collected by provinces, we would have no equalization.

M. Boadway: Si vous calculez le montant de la péréquation dans le cas par exemple des taxes sur les cigarettes, ce montant dépend à la fois du montant des ventes de cigarettes dans la province et du taux fiscal national moyen que les provinces appliquent. Donc, le montant de la péréquation qui est versé au titre des taxes sur les cigarettes est fondé sur les taux fiscaux que les provinces choisissent en moyenne d'appliquer.

Le sénateur Banks: C'est vraiment une moyenne qu'on utilise?

M. Boadway: Oui.

Le sénateur Banks: Je croyais que c'était plus théorique que cela. Appliquerait-on le taux national moyen des taxes de vente à l'Alberta, même si les taxes sont nulles dans cette province?

M. Boadway: La taxe de vente n'est pas un exemple très pratique parce que les régimes diffèrent d'une province à l'autre, ce qui est d'ailleurs l'un des problèmes du régime. Voici comment on effectue le calcul: on prend les 10 provinces, on détermine le montant total de recettes fiscales provenant des taxes de ventes générales, et on divise cela par le montant total des ventes.

On obtient, en fin de compte, un taux fiscal national moyen pour les taxes de ventes provinciales. Je ne sais pas à combien il se monte exactement. C'est peut-être quelque chose comme 7 p. 100. C'est une sorte de moyenne entre le taux de 0 p. 100 en Alberta et le taux de 10 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Banks: Et la moyenne des chiffres empiriques réels s'applique à chacune des 33 catégories fiscales?

M. Boadway: L'impôt foncier est assez curieux car on le calcule d'une manière bizarre. C'est exactement comme cela que fonctionne le principe du système fiscal représentatif.

Le sénateur Banks: Merci beaucoup. Je conclurai en convenant avec vous que le régime actuel permet beaucoup mieux d'atteindre l'objectif visé que ne le ferait le système macro. Je crois que ce système macro n'est qu'un système de distribution du revenu.

Le sénateur Furey: Merci d'être venu nous rencontrer. Ma première question porte sur ce que vous avez dit à propos du refinancement du transfert canadien qui accomplit, comme vous l'avez dit, une importante fonction d'égalisation. Quand vous parlez de ce refinancement, parlez-vous aussi de la méthode de répartition du TCSPS et envisagez-vous de vous écarter de la répartition par habitant adoptée en 1999? Est-ce que cela fait partie de vos objectifs de refinancement, ou parlez-vous simplement de mettre sur pied un dispositif financier complètement nouveau?

M. Boadway: La répartition par habitant ne me dérange pas. Je préférerais qu'on débourse les fonds en tenant compte des besoins démographiques. C'est une bonne façon de procéder. De toute façon, il est à peu près certain que les fonds du TCSPS ne seraient pas distribués en fonction de la provenance des recettes. Si le gouvernement fédéral distribuait le TCSPS en fonction des recettes générales perçues par les provinces, il n'y aurait pas de péréquation.

Senator Furey: Take a province like Newfoundland, which has a declining and increasingly aging population, so the strain on its health care system is increasing. The amount of money it receives, because of the decline in its population, decreases. The gap between the quality of the health care service delivered there and that in Ontario continues to widen.

Dr. Broadway: That is precisely what I mean by “needs.” It is not so much the population per se — because the per-capita principle seems to be reasonable — it is the demographic make-up that is important, as you point out.

Demographic projections show that provinces like Newfoundland are going to have more rapidly aging populations than Western provinces, which receive many more immigrants. That has to be taken into account in the equalization system for precisely the reasons you mention. I do not have strong views about exactly what formula should be used to disperse block grants like CHST, but whatever it is, it will have an equalization component to it because it will be based on either per capita, need, or whatever it happens to be.

Senator Furey: Or a combination of per capita and need.

Dr. Broadway: Yes.

Senator Furey: When you spoke of alternative approaches, you indicated that you would consider formula-based rather than discretionary methods of dealing with the adverse incentive faced by have-not provinces with respect to major resource developments. Coming from Newfoundland, I have a certain bias, and I agree with what you are saying. How do you answer the Minister of Finance when he talks about that?

The Minister of Finance said that it is very important to understand that while there is an adjustment to the revenues received by the provinces, the people of Newfoundland and Nova Scotia benefit enormously from the jobs created by economic activity in the resource sector. There is not a one-for-one reduction, but there is a huge benefit.

How do you react to that? That is his answer to changing the formula for resource development.

Dr. Broadway: I am not sure that I understand his answer.

Senator Furey: He is saying that once you start your development, you get enormous benefits from it. You do not need to start fooling with the royalty regime.

Dr. Broadway: The problem with resources in Newfoundland is as much an incentive problem as anything else. Why develop a resource? You may well develop it just to get the jobs.

Senator Furey: It is short term, though.

Le sénateur Furey: Prenez une province comme Terre-Neuve, dont la population décline et vieillit, et dont le système de santé est par conséquent de plus en plus sollicité. Comme la population diminue, les montants que perçoit cette province diminuent aussi. L'écart entre la qualité des services de santé dans cette province et celle de l'Ontario ne cesse de se creuser.

M. Broadway: C'est pour cela que je parle de «besoins». Ce n'est pas tellement la population en soi qui est importante — parce que a priori le principe de la répartition par habitant semble raisonnable — mais plutôt la nature des composantes démographiques, comme vous le soulignez.

Les projections démographiques montrent que la population de provinces comme Terre-Neuve va vieillir plus rapidement que celle des provinces de l'Ouest, qui accueillent beaucoup plus d'immigrants. Il faut en tenir compte dans le régime de péréquation précisément pour les raisons que vous mentionnez. Je n'ai pas d'opinion bien arrêtée sur la formule à utiliser pour répartir des montants globaux comme le TCSPS, mais quelle que soit la formule choisie, elle comportera forcément un élément de péréquation puisqu'elle reposera soit sur le principe de la répartition par habitant, soit sur le principe du besoin, soit sur autre chose encore.

Le sénateur Furey: Ou un mélange des deux.

M. Broadway: Oui.

Le sénateur Furey: Quand vous avez parlé des approches différentes, vous avez dit que vous seriez prêt à envisager des méthodes reposant sur une formule plutôt que des méthodes discrétionnaires dans le cas des provinces démunies qui ont une contre-incitation à développer leurs grandes ressources. Venant de Terre-Neuve, j'ai un certain parti pris et je suis d'accord avec ce que vous dites. Que répondez-vous au ministre des Finances quand il parle de cela?

Le ministre des Finances a dit qu'il était très important de comprendre que, bien qu'il y ait un ajustement des recettes perçues par les provinces, les habitants de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse bénéficient énormément des emplois créés par l'activité économique dans le secteur des ressources. Il n'y a pas une réduction proportionnelle, et il y a au contraire un avantage énorme.

Qu'en dites-vous? Voilà ce qu'il répond lorsqu'on parle de modifier la formule à propos de la mise en valeur des ressources.

M. Broadway: Je ne suis pas sûr de comprendre sa réponse.

Le sénateur Furey: Il dit qu'à partir du moment où on commence à mettre ces ressources en valeur, on en tire des profits énormes. On n'a pas besoin de commencer à bricoler le régime de redevances.

M. Broadway: Le problème des ressources à Terre-Neuve est essentiellement un problème d'incitation. Pourquoi mettre en valeur une ressource? On peut très bien le faire simplement pour créer des emplois.

Le sénateur Furey: Mais c'est à court terme.

Dr. Boadway: There is a disincentive to development if all the revenue will be equalized away. When I say that there should be some formula-based method, I have in mind something like what existed previously, when the 10-province standard was in place. Natural resources were only included up to 50 per cent. It was a formula-based approach that applied to all resources, not just big resource developments like Voisey's Bay, but also to any other non-renewable resources that had an equal impact on equalization-receiving provinces.

Senator Furey: Do you think that there should be some sort of claw-back holiday until provinces like Newfoundland get themselves into a better position to become contributors? The way it is now is a disincentive. You will never catch up. You will always be taking out. Development of Voisey Bay's is 20 cents on the dollar right now.

Dr. Boadway: I do not believe that you should think of equalization as a program meant to help regional development. To repeat my earlier comment, equalization is a program to allow provinces to provide comparable levels of public services. It should not be confused with a regional development program.

Senator Furey: I am not saying that it is a regional development program. I am saying that you will never have comparable levels of service if something is given with one hand and taken away with the other. There has to be some sort of holiday or readjustment to the scheme on off-shore oil, for instance. I think we get 30 cents on the dollar. In Voisey's Bay, we would be looking at 20 cents on the dollar.

For a province that is so far behind, some sort of adjustment has to be made. Even if you went to 50-50 or 60-40, some more realistic adjustment must be made, given the circumstances, if you are going to say that the objective is to have comparable levels of service in this lifetime.

Dr. Boadway: I hear you. On the other hand, I do not think you should burden the equalization program by trying to make it into something it is not. The equalization program is supposed to allow Newfoundland to provide comparable levels of health, education and welfare at comparable tax rates.

If the equalization program were working properly, it would do that. If you get more resource revenues, you do not need as much equalization to fulfil the purposes of the program.

You might have lower average incomes than Ontario and Alberta, but that is not the issue in equalization. The purpose is not to redress differences in average income or foster development of the Newfoundland economy. It is, purely and simply, to enable you to provide public services at reasonably comparable tax rates.

Senator Furey: Am I misreading here when you say as an alternative approach, you would consider a formula-based method of dealing with adverse incentives for have-not provinces?

M. Boadway: La province n'est pas incitée à mettre en valeur les ressources si toutes les recettes doivent de toute façon être versées au compte de la péréquation. Quand je dis qu'il faudrait une méthode reposant sur une formule, je pense à quelque chose comme ce que l'on avait auparavant, à l'époque de la norme des 10 provinces. Les ressources naturelles n'intervenaient que jusqu'à 50 p. 100. C'était une démarche reposant sur une formule qui s'appliquait à toutes les ressources, pas seulement les grands projets comme Voisey's Bay, mais aussi les autres ressources non renouvelables qui avaient des retombées égales sur les provinces qui bénéficiaient de la péréquation.

Le sénateur Furey: Pensez-vous qu'il faudrait établir une sorte de sursis de recouvrement pour laisser à des provinces comme Terre-Neuve le temps de devenir progressivement des contributeurs? Actuellement, il y a une contre-incitation. On ne rattrapera jamais, on puisera toujours dans la caisse. La mise en valeur de Voisey's Bay, c'est 20 cents par dollar actuellement.

M. Boadway: Il ne faut pas voir la péréquation comme un programme d'aide au développement régional. Pour répéter ce que je disais précédemment, la péréquation a pour but de permettre aux provinces d'assurer des niveaux de services publics comparables. Il ne faut pas la confondre avec un programme de développement régional.

Le sénateur Furey: Je ne dis pas cela. Ce que je dis, c'est qu'on n'aura jamais des niveaux comparables de services si l'on reprend d'une main ce que l'on a donné de l'autre. Il faut accorder une forme de sursis ou procéder à un réajustement du dispositif pour le pétrole exploité en mer, par exemple. Je crois que cela nous rapporte 30 cents par dollar. À Voisey's Bay, on envisage quelque chose comme 20 cents par dollar.

Pour une province qui a tellement de retard, il faudrait ajuster le tir. Même si l'on allait jusqu'à une formule 50-50 ou 60-40, il faut faire un ajustement plus réaliste, compte tenu des circonstances, si l'on veut vraiment atteindre l'objectif d'un niveau comparable de services de notre vivant.

M. Boadway: Je vous comprends. D'un autre côté, je ne crois pas qu'il soit bon d'alourdir le programme de péréquation en essayant d'en faire quelque chose qu'il n'est pas. Le programme de péréquation n'a pas pour but de permettre à Terre-Neuve d'assurer des niveaux comparables de santé, d'éducation et de bien-être social à des taux fiscaux comparables.

Si le programme fonctionnait correctement, c'est ce qu'il ferait. Si une province tire plus de recettes de ses ressources, elle n'a pas besoin d'autant de paiements de péréquation pour atteindre les objectifs du programme.

Le revenu moyen peut être inférieur à celui de l'Ontario ou de l'Alberta, mais là n'est pas la question dans la péréquation. Il ne s'agit pas de combler les écarts de revenu moyen ou d'encourager le développement de l'économie de Terre-Neuve. Il s'agit purement et simplement de vous permettre d'assurer des services publics à des taux fiscaux raisonnablement comparables.

Le sénateur Furey: Est-ce que je comprends mal lorsque vous affirmez qu'une autre solution que vous envisageriez pourrait être une méthode reposant sur une formule avec des contre-incitatifs pour les provinces moins nanties?

Dr. Boadway: The point is that there are some adverse incentives in the program. There may be a disincentive for you to go ahead with resource projects because you are not getting as much return. Personally, I think that disincentive is overstated, but there are problems there. If the disincentive problems are such that you simply decide not to develop the resources, that is unreasonable.

If any disincentive problem exists in public policy, we need to come to a compromise or trade-off. We forgo a small part of the objective of the program to offset the disincentive. If this is a disincentive to undertaking resource development, then perhaps we should think about incorporating into the equalization program some provision that reduces the disincentive. Any resource development, no matter how big or small, would face the same tax-back problem.

Equalization is not a provision to help you develop the economy. It is there to take into consideration the fact that the program itself is a disincentive on provincial behaviour. I am not sure if I am making myself clear.

Senator Furey: I think I understand, thank you.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I had prepared some questions, but when I read your report, I saw that you have already answered them. Here you recommend six amendments.

I would like to ask you whether you think we should maintain the equalization formula that we currently have.

Do you truly believe that the formula we currently have ensures a certain equality amongst the provinces, bearing in mind the resources they have and the standards?

If for example, we look at the Province of Alberta, which has far more resources than the other provinces, and also bearing in mind that the government is always trying to save money, do you not think that the equalization amounts should be rather high so that the provinces can offer services comparable to those offered by Alberta? In addition, do you not think that the government is somewhat hesitant to increase equalization payments?

If we want to maintain the provinces and keep them happy, sooner or later equalization payments will have to be slightly higher, to allow the provinces with fewer opportunities to pay for these services, to provide comparable levels of public service, like the province of Alberta, for example?

[English]

Dr. Boadway: I hope that I understood your comments. I agree with most of what you said. I agree with the first opening discussion about differences in resources and the fact that the equalization system does not take that into account. In a sense, the

M. Boadway: Le fait est que le programme comporte déjà des contre-incitatifs. Par exemple, vous n'avez peut-être pas intérêt à poursuivre certains projets d'exploitation de ressources faute d'une rentabilité suffisante. Personnellement, je pense que ce contre-incitatif est surestimé, mais il n'empêche qu'il y a des problèmes. Si les contre-incitatifs sont tels que vous décidez en définitive de ne pas procéder à l'exploitation des ressources, alors ce n'est pas raisonnable.

Si une politique de l'État se traduit par des problèmes de contre-incitatifs, il faut un compromis, un donnant-donnant. Nous laissons de côté un petit élément de l'objectif du programme de manière à compenser le contre-incitatif. Si ce contre-incitatif nuit à la mise en valeur des ressources, nous devrions peut-être alors envisager d'ajouter au programme de péréquation un élément quelconque qui en réduirait l'effet. Et n'importe quel projet d'exploitation des ressources naturelles, peu importe son envergure, serait confronté au même problème de recouvrement fiscal.

La péréquation n'est pas quelque chose qui peut vous aider à développer l'économie. Elle existe afin de pouvoir prendre en compte le fait que le programme lui-même est un contre-incitatif à l'égard des attitudes provinciales. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre.

Le sénateur Furey: Je crois vous comprendre, je vous remercie.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'avais préparé certaines questions, mais en lisant votre rapport, j'ai vu que vous y répondez déjà. Vous recommandez ici des amendements, et il y en a six.

J'aimerais vous demander si vous conseillez de maintenir la formule de péréquation que nous avons maintenant.

Croyez-vous vraiment que la formule que nous avons actuellement permette une certaine égalité entre les provinces, en tenant compte des ressources des provinces et des normes?

Si nous regardons, par exemple, la province de l'Alberta, qui a beaucoup plus de ressources que les autres provinces, et, en considérant aussi que le gouvernement cherche toujours à épargner de l'argent, ne pensez-vous pas que les montants de péréquation devraient être sensiblement élevés, pour que les provinces offrent des services semblables à ceux de l'Alberta? Aussi, ne pensez-vous pas que le gouvernement a une certaine réticence à augmenter les sommes de péréquation?

Si nous voulons maintenir et satisfaire les provinces, il faut à un certain moment que le montant de péréquation soit un peu plus élevé, pour permettre aux provinces qui ont moins de possibilités de financer ces services de donner des services égaux et accessibles à toute la population, comme la province de l'Alberta, par exemple?

[Traduction]

M. Boadway: J'espère avoir compris votre intervention. Je suis d'accord avec l'essentiel de ce que vous avez dit, et notamment en ce qui concerne la toute première discussion concernant les différences au niveau des ressources et le fait que le système de

proposal to return to a 10-province standard addresses that issue. We do not have a 10-province standard now, precisely because if we did, the full effect of Alberta's oil and gas, for example, would change the program quite a lot. It would cause the program to be more expensive for the federal government.

The big problem is that this would be costly for the federal government — for the Department of Finance. I am not responsible for balancing the federal government's budget, so I do not have to worry about what I say. However, as a matter of principle, when you decentralize revenue-raising responsibilities to the provinces the way we have over the last 30 years or so, the more demands will be put on the equalization system, because the more disparities will arise naturally from that decentralization. The program is bound to be more costly to the federal government as decentralization proceeds.

I am not sure that I can answer your question further, because in some sense, you implied the answer in the way you posed the question. I quite agree. If you want a system that satisfies the letter of section 36(2), which is a principle not a requirement, then it seems to me that at the least, you have to do the kinds of things that I am suggesting. That would be to move to a 10-province standard and put enough money into the program to satisfy the requirements of that section.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: During your presentation you said that the current formula is very simple and easy to understand. Myself, I must acknowledge to you that I do not understand it. In my mind, two plus two equals four, and four minus one equals three. So I can see that there is a certain amount of mathematics involved in allocating equalization payments, and I find that to be somewhat redundant. In my opinion, it is normal for the provinces that have more natural resources — and consequently, more revenue, to take a higher percentage than the others, and to give that money back to the poorer provinces so as to reach a certain balance whereby that all the other provinces will have the same amount of money to pay for their public programs.

Senator Murray: You may recall, Senator, that when Paul Martin first became Minister of Finance in 1993, he admitted to us that there was only one person, one single official in the Finance department, who understood the equalization formula, and unfortunately, that person has retired since then.

Senator Ferretti Barth: So no one is left who understands any of this? It is unfortunate that that we cannot grasp the complexities of this formula.

Professor, you say that this is easy. Perhaps you could shed some light on the matter for me.

péréquation n'en tient pas compte. Dans une certaine mesure, la proposition qui nous ferait revenir à une norme applicable aux 10 provinces répond à cette question. À l'heure actuelle, nous n'avons pas une norme applicable aux 10 provinces, pour la bonne raison que si c'était le cas, l'incidence totale des ressources pétrolières et gazières de l'Alberta, et c'est un exemple, modifierait considérablement le programme. Ce programme serait plus coûteux pour le gouvernement fédéral.

Le gros problème, c'est précisément cela, que ce serait très coûteux pour le gouvernement fédéral, pour le ministère des Finances. Ce n'est pas moi qui suis chargé d'équilibrer le budget fédéral, et je n'ai donc pas à m'inquiéter de mes propos. Par contre, et c'est une question de principe, lorsqu'on décentralise en donnant aux provinces la responsabilité de la perception des recettes, comme nous le faisons depuis plus de 30 ans, le système de péréquation est d'autant plus sollicité que les disparités se multiplient naturellement en raison de la décentralisation. C'est donc un programme qui devient obligatoirement plus coûteux pour le gouvernement fédéral à mesure qu'il décentralise.

Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre de façon plus détaillée à votre question parce que, dans une certaine mesure, la façon dont vous avez posé votre question comporte déjà un élément de réponse implicite. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Si vous voulez un système qui soit conforme à la lettre du paragraphe 36(2), qui est un principe et non pas une condition, alors il me semble qu'à tout le moins, il faut faire ce que je suggère, c'est-à-dire adopter une norme valant pour les 10 provinces et injecter suffisamment d'argent dans le programme pour qu'il soit conforme à cette disposition.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Vous dites dans votre présentation que la formule actuelle est très simple et facile à comprendre. Moi, je vous dis que je ne la comprends pas. Parce que pour moi, deux plus deux font quatre, et quatre moins un, ça fait trois. Et donc, de la façon que la péréquation est allouée, je vois qu'il y a un certain travail de mathématiques, et pour moi, c'est un peu superflu. Je pense qu'il est normal que les provinces qui ont plus de ressources naturelles — et donc plus de revenus — vont prendre un pourcentage plus élevé que les autres, et le redonner aux autres provinces plus pauvres, pour arriver à un certain équilibre où toutes les autres provinces auront le même montant d'argent pour financer les programmes qui visent leurs populations.

Le sénateur Murray: Vous vous souviendrez peut-être, sénateur, que le ministre Paul Martin nous a avoué que, au moment de son entrée au ministère des Finances en 1993, il n'y avait qu'une seule personne, un seul fonctionnaire au ministère des Finances, qui comprenait la formule du programme de péréquation, et que, malheureusement, cette personne a pris sa retraite depuis lors.

Le sénateur Ferretti Barth: Donc, à ce moment-là, plus personne ne comprenait rien. C'est malheureux de ne pas pouvoir entrer dans l'esprit de cette formule-là.

Vous qui dites que c'est facile, monsieur le professeur, peut-être que vous pouvez m'éclairer.

[English]

Dr. Broadway: Do you want me to explain the formula? I never understood the argument that the formula is complicated, because it is as simple as you could possibly imagine.

The Chairman: Explain it conceptually, then.

Dr. Broadway: Conceptually, I would explain it in the following way: Take the income tax. The provincial income tax base per capita is easy to calculate. Take all of the income in the province and divide it by the number of people. The result of that is the income tax per capita in that province. You compare that with the income tax per capita for the five provinces in the five-province standard. If I come from Prince Edward Island, and my per-capita income is less than the per-capita income in the five representative provinces, then I will have a deficiency in my income tax base and I will be owed some equalization. That amount will be based on the national average income tax rate.

On average, 20 per cent of income in Canada is taxed at the provincial level. Therefore, that is the national average tax rate that I will use for equalization. I will apply that 20 per cent to the difference between the per-capita base in Prince Edward Island and the per-capita base in the five-province standard. Immediately, I receive the amount of equalization per capita to which Prince Edward Island is entitled.

The idea is quite simple. It is to bring the revenue that Prince Edward Island raises from its tax base up to the level raised by the provinces in the five-province standard. That is a simple way of ensuring that they can raise the same amount of revenue per capita as the five provinces in the standard, and therefore, use that revenue to provide public services that have to be financed. That is the way it works.

It is not a difficult thing, but it is difficult to define the common base and calculate exactly what it is for each province. Conceptually, it is not a complicated formula. Anybody who knows how to multiply and divide can figure it out in 10 minutes.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Professor, why are many provinces quite unhappy with the equalization formula?

[English]

Dr. Broadway: You are talking about some of the recipient provinces. They are not happy with it is because of the arguments that I put down here. They would prefer to have a 10-province standard and no ceiling.

Those are the two arguments that are most often made.

Newfoundland and Nova Scotia are not happy with particular aspects because they feel that they are not getting as much revenue as they think they should from major resource

[Traduction]

M. Broadway: Voulez-vous que je vous explique la formule? Je n'ai jamais compris pourquoi on prétendait que cette formule est compliquée étant donné qu'elle est aussi simple qu'on pourrait la concevoir.

Le président: Expliquez-la donc d'un point de vue conceptuel.

M. Broadway: D'un point de vue conceptuel, je l'expliquerai de la façon suivante: prenez l'impôt sur le revenu. Il est facile de calculer l'impôt provincial sur le revenu par habitant. Faites la somme de tous les revenus provinciaux et divisez-la par le nombre d'habitants. Le résultat vous donne l'impôt sur le revenu par habitant pour la province. Comparez ensuite cela à l'impôt sur le revenu par habitant pour les cinq provinces qui souscrivent à la même norme. Pour l'Île-du-Prince-Édouard, si le revenu par habitant est inférieur au revenu par habitant des cinq provinces représentatives, l'assiette fiscale comporte un manque à gagner ce qui ouvre droit à une péréquation. Le montant de cette péréquation sera fonction du taux national moyen de l'impôt sur le revenu.

En moyenne, 20 p. 100 des revenus au Canada sont imposés au plan provincial. Par conséquent, c'est là le taux d'imposition national moyen dont je vais me servir pour la péréquation. À partir de cette moyenne de 20 p. 100, je vais calculer la différence entre l'assiette fiscale par habitant de l'Île-du-Prince-Édouard et celle qui correspond à la norme applicable aux cinq provinces. Et immédiatement donc, je vais recevoir le montant de péréquation par habitant auquel ma province a droit.

Cette idée est fort simple. Il s'agit d'aligner les recettes que l'Île-du-Prince-Édouard tire de son assiette fiscale sur la moyenne pour les cinq provinces à laquelle s'applique la norme. C'est une façon simple de faire en sorte que chaque province pourra obtenir les mêmes recettes fiscales par habitant que les cinq provinces auxquelles s'applique la norme et, par conséquent, qu'elle puisse utiliser ces recettes pour assurer les services publics qu'elle doit financer. C'est ainsi que cela fonctionne.

Ce n'est pas difficile en soi, mais la difficulté consiste à définir l'assiette commune et à calculer précisément ce qu'elle représente pour chaque province. Sur le plan conceptuel, la formule n'est pas compliquée. Si on est capable de multiplier et de diviser, on peut la comprendre en 10 minutes.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Comment pouvez-vous expliquer, monsieur le professeur, qu'il y a beaucoup de provinces qui ne sont pas contentes du tout de la formule de péréquation?

[Traduction]

M. Broadway: Vous parlez ici des provinces bénéficiaires. Celles-ci ne sont pas trop contentes précisément à cause des arguments que je vous ai soumis. Ces provinces préféreraient une norme applicable aux 10 provinces et aucun plafond.

Voilà donc les deux arguments qu'on entend le plus souvent.

Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ne sont pas très satisfaites de certains aspects étant donné qu'à leur avis, les gros projets d'exploitation de ressources naturelles ne leur donnent pas autant

developments. The equalization system is implicitly taking it all back.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Do you think that doing away with the ceiling will correct many problems?

[English]

Dr. Boadway: No, it would not correct anything. It would not correct the resources problem because it has nothing to do with the fact that the resources are not included in the formula. Removal of the ceiling alone would not do anything. The five-province standard is there to reduce the cost of the program to the federal government. That is the purpose the ceiling fulfills.

The Chairman: There is more to it than that, with respect. First, I was quite surprised by the testimony from someone the other day from either one of the provinces or perhaps the finance department. I was surprised by the volatility, by how the entitlements go up and down and up and down, almost from year to year. Perhaps the amounts do not sound like much in the overall budget of the federal government, but still, one has to be sympathetic to the need of the government's fiscal managers for some predictability in what they have to pay out. They are already sufficiently held hostage on some programs.

You speak here of the need for fiscal harmonization, but in terms of fiscal management, you cannot blame them for wanting some element of predictability.

Dr. Boadway: I understand that. I did not mention predictability or volatility at all in my talk. It is a potential concern that equalization can go up and down for a variety of reasons. It can go up and down because of the province's own base going up and down, or because Ontario's revenues go up and down. There are many different sources of volatility.

I understand the problem, but I am not sure how to get around it. I think that the only way to get around volatility at the provincial level is to have the federal government absorb the risk of unpredictability for the provinces. The question then becomes, who will bear the cost of that volatility? Is it the federal government or the provinces?

In some sense, that is why the floor is there, to avoid the worst part of unpredictability, which is the possibility of a significant downturn in the equalization payments. That problem will persist no matter what equalization formula you use, unless you have one like the CHST, which keeps to a fixed amount of money over a period of time. I think you are right that it is a problem.

The Chairman: Also, on the question of tax points and cash, I understand the argument that if there is no cash component, presumably the federal government has less ability to, as you say, foster national objectives.

de recettes fiscales qu'ils le devraient. Implicitement, le système de péréquation récupère cet excédent fiscal.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Pensez-vous qu'éliminer le plafond va corriger beaucoup de choses?

[Traduction]

M. Boadway: Non, cela ne corrigera rien. Cela ne remédierait pas au problème des ressources parce que cela n'a rien à voir avec le fait que les ressources ne font pas partie de la formule. En se contentant d'éliminer le plafond, on ne réglerait rien. La norme pour les cinq provinces est précisément là pour rendre le programme moins coûteux pour le gouvernement fédéral. Voilà la raison d'être du plafond.

Le président: Mais il n'y a pas que cela, ne vous déplaise. Pour commencer, j'ai été assez étonné l'autre jour par le témoignage de quelqu'un qui représentait l'une des deux provinces ou encore le ministère des Finances, je n'en sais trop rien. J'ai été étonné par la volatilité de la chose, par la façon dont les droits augmentent, diminuent, augmentent et diminuent, pratiquement d'une année à l'autre. Peut-être ces montants ne représentent-ils pas grand chose dans le budget d'ensemble du gouvernement fédéral, mais il n'empêche qu'il faut comprendre pourquoi les administrateurs fiscaux du gouvernement ont besoin de pouvoir prévoir ce qu'ils auront à payer. Déjà, certains programmes leur lient suffisamment les mains.

Vous parlez ici de la nécessité d'une harmonisation fiscale, mais, pour ce qui est des administrateurs fiscaux, on ne saurait les blâmer de réclamer une certaine prévisibilité.

M. Boadway: Je le sais fort bien. Je n'ai pas parlé moi-même de prévisibilité ou de volatilité. On peut effectivement craindre que les paiements de péréquation augmentent et diminuent pour toute une série de raisons, que ce soit parce que l'assiette fiscale de la province augmente ou diminue, ou encore parce que les recettes fiscales de l'Ontario augmentent ou diminuent. Cette volatilité peut avoir plusieurs origines différentes.

Je comprends fort bien le problème, mais je ne suis pas sûr de pouvoir y remédier. À mon avis, la seule façon de contourner cette volatilité au niveau provincial serait que le gouvernement fédéral absorbe le risque que présente cette imprévisibilité pour les provinces. Mais à ce moment-là, il faut se demander qui devra en assumer le coût, le gouvernement fédéral ou les provinces?

À certains égards, c'est précisément pour cette raison qu'il y a un plancher, pour éviter la pire imprévisibilité possible, c'est-à-dire la possibilité d'une diminution notable des paiements de péréquation. Par contre, le problème demeurera peu importe la formule de péréquation utilisée, à moins bien sûr d'utiliser une formule comme celle du TCSPS qui prévoit un montant fixe pour une période donnée. Mais je pense que vous avez raison, c'est effectivement un problème.

Le président: Pour ce qui est de la question de la différence entre les transferts pécuniaires et les transferts de points d'impôt, je comprends le raisonnement selon lequel, s'il n'y a pas de composante pécuniaire, le gouvernement fédéral serait moins capable, comme vous le dites, de favoriser des objectifs nationaux.

Really, what is the difference between equalization and the CHST these days? Equalization is unconditional. Provinces can use it for whatever purposes they please. Except for the Canada Health Act, you know that provinces can use the money they get from the CHST for roads or anything else.

Dr. Boadway: That is true.

The Chairman: Your argument is based on the Canada Health Act, is it?

Dr. Boadway: There are also the mobility provisions to do with welfare, but I agree with you. Conditionality within the CHST is not currently very significant. It may change when the Romanow commission reports and other things happen.

The Chairman: What about the Social Union Framework Agreement? Is that even potentially an adequate substitute for the discipline of withholding cash? Have you looked at the Social Union Framework?

Dr. Boadway: I do not think it constrains the federal government. It does not prevent the federal government from using spending-power measures if it wants to.

The Chairman: I argued — I am in a minority, though — that the Social Union Framework Agreement actually strengthens the hand of the provinces in some important respects. Certainly on new programs or important changes to existing ones, there has to be agreement, first, among the majority of the provinces — six provinces at least — and then there are other provisions. I do not have the agreement in front of me, but there are these other provisions that will almost certainly require that there be some agreement about terms and conditions of a shared-cost program.

Dr. Boadway: I think it would be hard to argue with the Social Union Framework Agreement. I would not argue with it.

The Chairman: Only nine provinces are on board. That is a not inconsiderable fact.

Dr. Boadway: The Social Union Framework Agreement would only be effective if the federal government had some revenues it could use for implementing the agreed programs. I do not want to say that the only reason for preferring cash over tax transfers is that the federal government could not use the spending power. I think it has a few other important implications as well. For one thing, turning over tax points to the provinces rather than cash puts a lot of strain on the equalization system because these tax points are equalized, and it makes equalization more difficult and expensive.

Second, it also jeopardizes tax harmonization in Canada, in my opinion. One reason why our tax system is becoming more

Mais quel est vraiment la différence entre la péréquation et le TCSPS ces jours-ci? La péréquation est accordée sans condition. Les provinces peuvent se servir de cet argent pour les fins qu'elles jugent appropriées. Dans le cas du TCSPS, exception faite des contraintes imposées par la Loi canadienne sur la santé, on sait que les provinces peuvent se servir de l'argent obtenu au titre de ce transfert pour la réfection des routes ou pour tout autre programme.

M. Boadway: C'est exact.

Le président: Votre raisonnement se fonde sur la Loi canadienne sur la santé, n'est-ce pas?

M. Boadway: Il y a également les dispositions sur la mobilité liées aux prestations de bien-être social, mais je suis d'accord avec vous. Dans le cas du TCSPS, la conditionnalité n'est pas actuellement très importante. Cela changera peut-être lorsque paraîtront les rapports de la Commission Romanow et d'autres études.

Le président: Qu'en est-il de l'Entente-cadre sur l'union sociale? Peut-elle potentiellement servir de solution de remplacement adéquate à la discipline qu'impose le refus d'accorder des fonds? Avez-vous examiné cette entente?

M. Boadway: Je ne pense pas qu'elle gêne le gouvernement fédéral. Elle n'empêche pas le gouvernement fédéral de se servir de son pouvoir de dépenser s'il le souhaite.

Le président: J'ai soutenu — mais j'exprime là une opinion minoritaire — que l'Entente-cadre sur l'union sociale renforce en fait la position des provinces à certains égards importants. Pour les nouveaux programmes ou pour les modifications importantes aux programmes existants, il faut certainement qu'il y ait accord, d'abord entre la majorité des provinces — six provinces au moins — et il y a ensuite d'autres dispositions qui interviennent. Je n'ai pas l'accord sous les yeux, mais je sais qu'il y a d'autres dispositions qui exigent presque certainement qu'il y ait une certaine concordance de vues au sujet des conditions et modalités d'un programme cofinancé.

M. Boadway: Je crois qu'il serait difficile de contester les dispositions de l'Entente-cadre sur l'union sociale. Personnellement, je ne le ferais pas.

Le président: Seulement neuf provinces y ont adhéré. C'est un détail qui n'est pas sans importance.

M. Boadway: L'Entente-cadre sur l'union sociale n'est efficace que si le gouvernement fédéral a des recettes dont il peut se servir pour la mise en oeuvre des programmes convenus. Je ne veux pas dire que la seule raison de préférer les transferts pécuniaires aux transferts de points d'impôt, c'est que le gouvernement fédéral ne pourrait pas utiliser son pouvoir de dépenser. Je crois que cela a d'autres répercussions importantes également. Entre autres choses, le fait de transférer aux provinces des points d'impôt plutôt que des fonds exerce des tensions considérables sur le programme de péréquation, parce que les points d'impôt entrent dans la péréquation, ce qui la rend plus difficile et plus coûteuse.

Deuxièmement, selon moi, cela nuit à l'harmonisation fiscale au Canada. S'il y a désharmonie croissante de notre régime fiscal,

disharmonized is because we have turned over so many tax points over the years.

Turning over tax points rather than cash is an irreversible decision. Once you turn over tax points to the provinces, you rebalance the federation in a way that is very difficult to undo. If, 20 years down the road, you tried to come up with an agreement that entailed the federal government making some transfers to the provinces in support of whatever program it might be, pharmacare or something else, it would be too late. The provinces would already have the tax points. It is very difficult to undo that and transfer tax points back to the federal government.

As a matter of public policy, what is your opinion of the proposal for more equalization and fewer tied programs that we canvassed when the Premier of Newfoundland was here? You have answered the question to some extent, but the question did arise. He was demanding improvements in the equalization program, but he was also quite scathing about CHST.

He was Minister of Health when the deal for more money was cooked on the eve of the federal election. I said to him, "You took the money and ran. You should have stayed and held out for a better long-term deal." All the provinces are back demanding more money and screaming treachery over what they thought they heard the Prime Minister say about the ceiling on equalization not being honoured.

In the course of all this, Premier Grimes let it drop that they are on the verge of announcing a new federal-provincial program to rebuild roads. Roads are, I need not tell you, within provincial jurisdiction. I do not think anybody in Ottawa knows where roads would fit into the priorities or needs of Newfoundland compared with various other provincial responsibilities, but the temptation to spend 10-cent or 20-cent dollars on this roads program will be irresistible.

I am playing devil's advocate, but I am arguing that it would better to have a gigantic equalization program that would enable the provinces to discharge their responsibilities according to the priorities set by the elected governments of those provinces.

Dr. Broadway: I agree with you completely. I think that the bulk of transfers to the provinces should be unconditional, or at least, non-equalization grants should be block grants like the CHST. Personally, I am in favour of some form of federal conditions to represent national interests in health care and welfare programs.

The Chairman: Why could those not be negotiated between Ottawa and the provinces rather than imposed? It is still block funding, but the government decided that a notional amount would be designated for health care. The Canada Health Act could

c'est, entre autres raisons, parce que nous avons cédé tellement de points d'impôt au fil des ans.

On ne peut pas revenir sur la décision de transférer des points d'impôt plutôt que des fonds. Une fois les points d'impôt transférés aux provinces, on rééquilibre la fédération de façon presque irréversible. Si, vingt ans plus tard, on essaye de conclure un accord selon lequel le gouvernement fédéral doit transférer des fonds à des provinces pour appuyer un programme quelconque, qu'il s'agisse de l'assurance-médicaments ou de toute autre chose, il est trop tard. Les provinces ont déjà les points d'impôt. Il est très difficile de modifier cela et de rétrocéder les points d'impôt au gouvernement fédéral.

En matière de politique gouvernementale, que pensez-vous de la proposition que nous avons évoquée lorsque le premier ministre de Terre-Neuve était ici, proposition visant à accroître la péréquation et à réduire le nombre de programmes liés? Vous avez déjà répondu à la question dans une certaine mesure, mais on lui avait demandé son point de vue. Il exigeait des améliorations au programme de péréquation, mais il a également été très tranchant au sujet du TCSPS.

Il était ministre de la Santé à l'époque où l'entente augmentant les transferts de fonds avait été concoctée à la veille des élections fédérales. Je lui ai dit: «vous vous êtes emparé de l'argent et vous avez pris vos jambes à votre cou. Vous auriez dû tenir ferme et exiger une meilleure entente à long terme». Toutes les provinces reviennent à la charge pour exiger plus d'argent et pour affirmer avoir été trahies relativement à ce qu'elles croient avoir entendu le premier ministre fédéral dire au sujet du non-respect du plafond de la péréquation.

Au milieu de tout cela, le premier ministre Grimes a révélé qu'il s'apprête à annoncer un nouveau programme fédéral-provincial de réfection des routes. Or, je ne vous l'apprends pas, les routes relèvent de la compétence provinciale. Je ne crois pas que qui que ce soit à Ottawa sache où s'inscrivent les routes dans les priorités ou les besoins de Terre-Neuve comparativement à d'autres responsabilités provinciales, mais la tentation de ne consacrer que 10 cents ou 20 cents par dollar à ce programme de réfection routière sera irrésistible.

Je me fais l'avocat du diable, mais je soutiens qu'il vaudrait mieux avoir un immense programme de péréquation qui permettrait aux provinces de s'acquitter de leurs responsabilités conformément aux priorités établies par les gouvernements provinciaux dûment élus.

M. Broadway: Je suis parfaitement d'accord avec vous. Je crois que le gros des transferts aux provinces devrait se faire sans condition, ou du moins j'estime que les paiements hors péréquation devraient se faire sous forme de financement global, comme pour le TCSPS. Personnellement, je suis favorable à l'imposition de certaines conditions fédérales pour tenir compte des intérêts nationaux en matière de santé et de programmes sociaux.

Le président: Pourquoi ces conditions ne pourraient-elles pas être négociées par Ottawa et les provinces plutôt qu'imposées? C'est quand même du financement global, mais le gouvernement a décidé qu'un montant nominal serait consacré aux soins de

be enforced for that notional amount and penalties could be extracted from the provinces.

Dr. Broadway: I agree. In most cases, national standards could be decided on a joint basis or negotiated with the provinces. However, in the end, you have to consider a dispute-settlement mechanism. The federal government holds the purse strings.

On this point, we should think about one thing. The United States has no equalization program. Consequently, they pursue equalization and federal transfers in very interventionist ways. They pursue equalization through conditional grants. Most transfers to the states are conditional grants, apart from the welfare transfer that was recently put in place.

If you were to cut equalization transfers and block funding, then you would inevitably go down a road where the federal government would become more interventionist with highways, infrastructure programs and so forth. I agree with you that transfers to the provinces ought to be block transfers, aside from equalization.

There are some legitimate national objectives that are served by the major social policy programs that the provinces implement in health, education and welfare. There is a legitimate national interest in the way in which these programs are delivered. However, I see no reason why the provinces cannot participate in the formulation of national standards. This is getting somewhat far away from equalization.

The Chairman: It is related to the general question of public policy. We have equalization and CHST. Now we are getting into road rebuilding programs. That is tied money. You know what it does to the priorities of the government.

A witness here the other day from CUPE in Manitoba was lamenting the end of the old Canada Assistance Plan. Without going into it in great detail, provinces knew that the federal government would pick up half the bill.

I have been on both sides of the argument. I was in New Brunswick for some time as an adviser to the government. We would put into the Canada Assistance Plan anything that we had the slightest justification for doing so.

More serious was that the cabinet, when confronted with two new social programs, would always pick the one that would be most likely to get the 50-cent federal dollars, whether or not it was the better or the most needed one. I was on that side of the argument.

During the late 1980s and early 1990s, I was on the federal side. There was this phenomenon of provinces, and of Ontario, in particular, jacking up welfare payments and putting everything they could into CAP, to the point where we were provoked. It was

santé. Pour ce qui concerne ce montant, la Loi canadienne sur la santé peut être invoquée et l'on peut imposer des pénalités aux provinces.

M. Broadway: Je suis d'accord. Dans la plupart des cas, les normes nationales pourraient être établies conjointement ou par négociation avec les provinces. Toutefois, au bout du compte, il faut envisager le recours à un mécanisme de règlement des différends. C'est le gouvernement fédéral qui tient les cordons de la bourse.

À ce sujet, nous devrions songer à ceci: les États-Unis n'ont pas de programme de péréquation. Par conséquent, la péréquation et les transferts fédéraux se font de façon très interventionniste. Ils atteignent une certaine péréquation au moyen de subventions liées à des conditions. La plupart des transferts aux États sont assujettis à des conditions, exception faite du transfert au titre du programme d'assistance sociale récemment instauré.

Si l'on supprime les transferts de péréquation et le financement de base, on se retrouve inévitablement dans la situation où le gouvernement fédéral agit de façon plus interventionniste pour les programmes de construction de routes, d'infrastructure, et cetera. J'en conviens avec vous, les transferts aux provinces devraient être des transferts globaux, bien distincts de la péréquation.

Il y a des objectifs nationaux légitimes que servent les grands programmes sociaux mis en oeuvre par les provinces en matière de santé, d'éducation et de bien-être social. Il existe bel et bien un intérêt national à ce que ces programmes soient offerts d'une certaine façon. Toutefois, je ne vois pas pourquoi les provinces ne pourraient pas participer à la formulation des normes nationales. Cela dit, cela nous éloigne considérablement de la péréquation.

Le président: Oui, mais c'est lié à la question générale de la politique gouvernementale. Nous avons la péréquation et le TCSPS. Nous nous lançons maintenant dans des programmes de réfection de route. Ce sont des transferts liés. On sait ce que cela fait aux priorités du gouvernement.

L'autre jour, un témoin du Manitoba, qui représentait le SCFP, déplorait la disparition du Régime d'assistance publique du Canada. Sans me lancer dans les détails, disons que les provinces savaient que le gouvernement fédéral allait payer la moitié de la note.

Il m'est arrivé de défendre les deux points de vue opposés. Pendant un certain temps, j'ai été au Nouveau-Brunswick en qualité de conseiller auprès du gouvernement. Nous inscrivions dans le Régime d'assistance publique du Canada toute mesure pour laquelle nous pouvions trouver une justification, fut-elle bien mince.

Chose plus grave, lorsque le conseil des ministres de la province était appelé à choisir entre deux nouveaux programmes sociaux, il choisissait toujours celui qui allait être financé à 50 p. 100 par le gouvernement fédéral, que ce soit ou non le meilleur des deux ou le plus nécessaire. Et je me ralliais à son point de vue.

Vers la fin des années 80 et au début des années 90, je me suis retrouvé du côté fédéral. Nous faisions face au phénomène suivant: les provinces, et l'Ontario en particulier, augmentaient les prestations de bien-être social et facturaient tout au RAPC, au

not necessary. I was one of the prime movers in bringing in a cap on CAP, which in my opinion, and with 20-20 hindsight, was a mistake. The overall politics of it was a mistake. It threatened to sour people in Ontario and Alberta on equalization. It was not a good policy, but you can understand why we had to do it.

The CHST, which includes, notionally, social assistance, plus health and post-secondary education, strikes me as being fairer all round than the open-ended 50-cent dollars. When Mr. Pearson first brought in medicare, it was a 50-50 proposition.

That was to get the provinces into it. It is no longer 50-50, or anywhere near it.

Dr. Boadway: I agree. It is important to put CHST and equalization in the same “bundle” of policies and consider them together, just as it is important to consider sections 36(1) and 36(2) together, and not just focus on 36(2) when considering equalization, because in some sense, they address common issues.

Senator Bolduc: As Senator Furey said, the second option is a little less fair to some provinces than equalization. If you look at it in one way, provinces cry about equalization, et cetera, but over the last 20 years, it has risen from about \$4 billion to about \$11 billion. The rhythm of growth has been fairly steady. For example, in 1985, it was something like \$5.5 billion. In 1988, it was about \$8 billion. In 1995, it was less than \$9 billion. Now it is around \$11 billion. We can see there has been growth in the system.

I must admit that, even with the five-province standard, it is not completely unfair. If you look at the fiscal capacity per capita, it goes from \$4,000 to about \$6,500. It is something like 30 per cent, more or less, in the system, Prince Edward Island being at \$4,000 and Ontario at \$6,500. Quebec is \$5,000 and Saskatchewan is \$5,800. It is not perfect, but it is the reality of the fiscal capacity, except for Alberta, which I would call, statistically, a “cas aberrant.” The rest are relatively comparable at about 25 per cent or 30 per cent, more or less.

It is the same thing under the election laws. Usually, ridings have about 75,000 voters, but some have more or less. In some provinces, perhaps Ontario, you have 150,000 or 125,000, and in smaller areas you have 45,000, but on the whole, it is about 75,000.

It is difficult to be entirely and completely equal. Even the services are not equal. Even within a province, they are not equal. We have a difficult situation. The federal government has cut, so the provinces have cut. Actually, the health services in big cities are worse than in medium-sized ones. The small cities of 50,000 have their hospitals and basic services. If you have some problem

point où nous nous sommes sentis provoqués. Cela n'était pas nécessaire. J'ai été l'un de ceux qui se sont démenés pour imposer un plafond au RAPC, et je considère, à posteriori, que c'était une erreur. Le principe général était une erreur. En imposant ce plafond, nous avons pris le risque d'amener les gens de l'Ontario et de l'Alberta à se tourner contre la péréquation. Ce n'était pas une bonne politique, mais vous pouvez comprendre pourquoi nous devions le faire.

Le TCSPS qui comprend, conceptuellement, l'aide sociale, la santé et l'enseignement postsecondaire me semble plus équitable en général que la formule de partage des coûts à 50 p. 100 qui est non limitative. Lorsque M. Pearson a mis en place le régime d'assurance-maladie, les coûts devaient être partagés à 50 p. 100.

C'était pour obtenir la participation des provinces. Le partage des coûts ne se fait plus à 50 p. 100, loin de là.

M. Boadway: J'en conviens. Il est important de regrouper le TCSPS et la péréquation dans la même «catégorie» de politiques et de les examiner ensemble, tout comme il est important de tenir compte des paragraphes 36(1) et 36(2), non pas seulement du paragraphe 36(2) lorsqu'on examine la péréquation, car en un sens, ils abordent des questions communes.

Le sénateur Bolduc: Comme le sénateur Furey l'a dit, la deuxième option est un peu moins équitable que la péréquation pour certaines provinces. Si on regarde les choses d'une façon, les provinces se plaignent de la péréquation, et cetera, mais en 20 ans, elle est passée d'environ 4 à 11 milliards de dollars. Le rythme de croissance a été assez soutenu. Par exemple, en 1985, c'était environ 5,5 milliards de dollars. En 1988, elle s'élevait à environ 8 milliards de dollars. En 1995, elle était moins de 9 milliards de dollars et à l'heure actuelle, elle se situe autour de 11 milliards de dollars. Nous pouvons donc constater qu'il y a eu une croissance.

Je dois admettre que, même avec la norme applicable aux cinq provinces, ce n'est pas entièrement inéquitable. Si on considère la capacité fiscale par habitant, elle varie de 4 000 \$ à environ 6 500 \$. Elle se situe autour de 30 p. 100, plus ou moins, l'Île-du-Prince-Édouard était à 4 000 \$ et l'Ontario à 6 500 \$. Au Québec, elle est de 5 000 \$ et en Saskatchewan, de 5 800 \$. Ce système n'est pas parfait, mais c'est la réalité de la capacité fiscale, sauf pour l'Alberta que je qualifierais de cas aberrant du point de vue statistique. Pour les autres provinces, cela varie d'environ 25 ou 30 p. 100, plus ou moins.

C'est la même chose pour ce qui est des lois électorales. Habituellement, les circonscriptions comptent environ 75 000 électeurs, mais certaines en ont plus et d'autres en ont moins. Dans certaines provinces, en Ontario peut-être, certaines circonscriptions en ont 150 000 ou 125 000, tandis que de plus petites circonscriptions en comptent 45 000, mais en général, une circonscription compte environ 75 000 électeurs.

Il est difficile d'avoir l'égalité totale et complète. Même les services ne sont pas égaux. Même au sein d'une province, ils ne sont pas égaux. La situation est difficile. Le gouvernement fédéral a fait des coupures, de sorte que les provinces en ont fait également. En fait, les services de santé dans les grandes villes sont pires que dans les villes moyennes. Les petites villes de

requiring neurosurgery, you have to go to Quebec City or Montreal. On the whole, people are happy. More than that, doctors, specialists, are leaving the big cities and the big hospitals to go to small hospitals about 50 miles away. They are happy. They go to those places and are treated like bishops. We have a kind of decentralization of specialized services in small and medium-sized cities.

The Chairman: There are winners and losers.

Senator Bolduc: The queues are longer in the big cities than they are in the medium-sized cities.

Dr. Boadway: I agree. You are saying the equalization program has been a resounding success. The fiscal capacities, apart from Alberta, have been equalized. My concern is not so much with perfecting the existing system as with preventing it from being eroded by people who argue it has more current problems.

Senator Bolduc: The problem is that it is 10 per cent of the federal budget. Compared to the GDP ratio, it is peanuts in the general outlook of the Canadian economy. We are generous and equitable, but it is 10 per cent of the budget. At the same time, the politics of public finance comes into play, and then you have definite, specific, conditional programs run by various ministries. We have additional conditional programs, and that is the third stage. You have equalization and CHST or the social union, and then you have the additional ones that the federal government decides alone, and the provinces scramble to get the pieces they can.

The Chairman: Payments to individuals.

Senator Bolduc: Yes. It is true also for the chairs of excellence and things like that. You know that. A good university like yours must have many of them.

The Chairman: Not enough.

Senator Bolduc: That is not a question, just an observation.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Professor, are the financial resources of a province that come from lotteries or gambling considered to be a province's natural resources? Are they included in the equalization formula?

[English]

Dr. Boadway: You are asking me if gambling is one of the bases. Gambling is equalized. It is a problematic area. It is unlike cigarette taxes or alcohol taxes or —

Senator Ferretti Barth: Casinos.

50 000 habitants ont leurs hôpitaux et leurs services de base. Si on a un problème exigeant le recours à la neurochirurgie, il faut se rendre à Québec ou à Montréal. En général, les gens sont satisfaits. En outre, les médecins, les spécialistes, quittent les grandes villes et les gros hôpitaux pour aller travailler dans de petits hôpitaux 50 miles plus loin. Ils sont satisfaits. Dans ces petits hôpitaux, ils sont traités comme des rois. Nous avons une sorte de décentralisation des services spécialisés dans les petites et moyennes villes.

Le président: Il y a des gagnants et des perdants.

Le sénateur Bolduc: Les listes d'attente sont plus longues dans les grandes villes que dans les villes moyennes.

M. Boadway: Je suis d'accord. Vous dites que le programme de péréquation a eu un succès retentissant. Il y a eu péréquation des capacités fiscales, sauf dans le cas de l'Alberta. Ce qui me préoccupe n'est pas tant de perfectionner le système actuel que de l'empêcher d'être compromis par ceux qui disent qu'il comporte davantage de problèmes à l'heure actuelle.

Le sénateur Bolduc: Le problème c'est que cela représente 10 p. 100 du budget fédéral. Par rapport au PIB, ce n'est rien du tout dans le contexte général de l'économie canadienne. Nous sommes généreux et équitables, mais cela représente 10 p. 100 du budget. Par ailleurs, la politique des finances publiques entre en jeu, et on se retrouve avec des programmes définis, spécifiques, conditionnels qui sont administrés par divers ministères. On a des programmes conditionnels supplémentaires, et c'est là la troisième étape. On a la péréquation et le TCSPS, ou l'union sociale, ensuite on a les programmes additionnels qui relèvent uniquement du gouvernement fédéral, et les provinces tentent tant bien que mal d'aller chercher ce qu'elles peuvent.

Le président: Des paiements aux particuliers.

Le sénateur Bolduc: Oui. Cela est vrai également pour ce qui est de chaires d'excellence et ce genre de choses. Vous le savez. Une bonne université comme la vôtre doit en compter un bon nombre.

Le président: Pas assez.

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas une question, simplement une observation.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Monsieur le professeur, est-ce que les ressources financières d'une province, qui proviennent de loteries ou du jeu, sont considérées comme des ressources naturelles pour une province? Est-ce qu'elles sont comptabilisées quand vient le moment de l'application de la formule de péréquation?

[Traduction]

Dr. Boadway: Vous me demandez si les loteries ou le jeu sont comptabilisés. Le jeu entre dans la péréquation. C'est un secteur problématique. Ce n'est pas comme les taxes sur les cigarettes ou l'alcool ou...

Le sénateur Ferretti Barth: Les casinos.

Dr. Boadway: The government regulates casino activity or gambling activity. A provincial government may decide not to allow gambling, or different provinces may allow different degrees of gambling. The size of the base is effectively determined by the legality of the activity itself. The treatment of gambling revenues under the equalization system is problematic, I would say, even though gambling, in other respects, is essentially like a tax. It is like a very regressive tax, given that the poor people are the ones who tend to gamble most.

Senator Mahovlich: Reflecting on equalization, it seems to me that there really is no answer, other than to try to improve it a little. I do not think we will solve the real problem of equalization because there is so much inequality from province to province. From year to year, things change. A certain province can have a big problem, and we will have to take a stand and try to help that province out in that particular year. Am I correct?

Dr. Boadway: Yes, I agree with what you are saying. In some sense, you are saying that provinces might have temporary problems, in which case the equalization system can act as a kind of insurance.

However, it may also be the case that the equalization system has a longer-run purpose. Some provinces are persistently less well-off than others and find it more difficult to provide basic public services. In my mind, the more important aspect of equalization is that longer-run role of ensuring that, no matter where Canadians live, they can be sure of receiving the most essential public services in the health, education and welfare fields at comparable tax rates.

Senator Tunney: I want to make a comment first. I think I am right in saying that less than 1 per cent of Canadians understand equalization. I had only a vague notion of it until we got into this study. It is fascinating.

Does CHST somehow frustrate or confound equalization?

Dr. Boadway: In my view, CHST complements equalization. It is part of equalization with a small “e.” An equalization program consists of those two things together, and not just the capital “E” equalization scheme. The CHST is like the equalization scheme in that it is funded from general revenues of the federal government. Like the equalization scheme, it is dispersed to the provinces in accordance with criteria that, in some sense, reflect their need for expenditures. In the case of CHST, it is basically an equal per-capita transfer. You can say that provinces’ required revenues for public services depend on the number of people they have. To my mind, equalization itself and CHST are both part of the equalization program. If the federal government did not make transfers under the CHST and the provinces had to raise the revenues that they otherwise would have obtained, it would impose a bigger burden on the program. Different provinces have different abilities to raise revenues to finance the kind of services

M. Boadway: Le gouvernement réglemente les activités des casinos ou le jeu. Un gouvernement provincial peut décider de ne pas permettre les jeux de hasard, ou différentes provinces peuvent permettre différents degrés de jeu. La taille de l’assiette est en fait déterminée par la légalité de l’activité proprement dite. Je dirais que dans le régime de péréquation, le traitement des recettes provenant du jeu est problématique même si le jeu, à d’autres égards, est essentiellement comme une taxe. C’est comme une taxe très régressive, étant donné que ce sont surtout les pauvres qui s’adonnent le plus au jeu.

Le sénateur Mahovlich: À bien y penser, il me semble qu’il n’y a pas vraiment de solution à la péréquation, si ce n’est que d’essayer de l’améliorer un peu. Je ne pense pas que nous allons régler réellement le problème de la péréquation car il y a tellement d’inégalités d’une province à l’autre. D’une année à l’autre, les choses changent. Une certaine province peut avoir un gros problème, et nous devrons prendre position et tenter d’aider cette province au cours d’une année en particulier, n’est-ce pas?

M. Boadway: Oui, je suis d’accord avec ce que vous dites. En un sens, vous dites que les provinces pourraient avoir des problèmes temporaires et dans un tel cas, le régime de péréquation pourrait être une sorte d’assurance.

Cependant, il se pourrait par ailleurs que le régime de péréquation ait un objectif à plus long terme. Certaines provinces sont constamment moins bien nanties que d’autres et trouvent qu’il est plus difficile d’offrir les services publics de base. À mon avis, l’aspect le plus important de la péréquation consiste à s’assurer à long terme que peu importe où ils vivent, les Canadiens sont assurés de recevoir les services publics les plus essentiels, notamment dans les domaines de la santé, de l’éducation et de l’aide sociale, à des taux d’imposition comparables.

Le sénateur Tunney: Je voudrais tout d’abord faire une observation. Je pense avoir raison de dire que moins de un pour cent des Canadiens comprennent la péréquation. Je n’en avais qu’une vague notion jusqu’à ce que nous entreprenions cette étude. C’est fascinant.

Le TCSPS est-il en quelque sorte une source de frustration ou de confusion pour la péréquation?

M. Boadway: À mon avis, le TCSPS complète la péréquation. Il en fait un peu partie. Un programme de péréquation est composé de deux choses, non pas seulement du programme essentiel de péréquation. Le TCSPS est comme un régime de péréquation qui est financé à même les recettes générales du gouvernement fédéral. Comme le régime de péréquation, il est distribué aux provinces conformément à certains critères qui, en un sens, est fonction de leurs besoins de dépenses. Dans le cas du TCSPS, il s’agit essentiellement d’un transfert égal par habitant. On peut dire que les recettes dont les provinces ont besoin pour les services publics dépendent du nombre d’habitants qu’elles ont. À mon avis, la péréquation proprement dite et le TCSPS font tous les deux partie du programme de péréquation. Si le gouvernement fédéral ne faisait pas de transferts aux termes du TCSPS et si les provinces devaient générer elles-mêmes ces recettes, cela imposeraient un fardeau plus lourd au programme. Différentes provinces

that the CHST is meant to fund. The bigger the CHST program, the less pressure is on the equalization system.

Senator Tunney: That is good to hear. I had a clear notion that the CHST sort of worked against the principle of equalization, in that the bases for the programs are not the same. Are they?

Dr. Broadway: In some sense, I would interpret them as being the same. I go back to the comment that I slipped in about thinking of equalization in the context of both section 36(1) and section 36(2). The CHST program represents the federal government's contribution to the provision of health, post-secondary education and welfare. In some sense, it is meant to fund exactly the same kinds of programs. Those are the major programs, apart from secondary and primary education, that are offered by the provinces.

Senator Tunney: CHST does not work on any kind of formula, as equalization does, or am I wrong about that?

Dr. Broadway: No, CHST roughly disperses money on an equal per-capita basis, whereas equalization does not.

The Chairman: I was reminded to add a little something to what Senator Furey mentioned earlier. I note that you said, Dr. Broadway, that you recognize the special needs as a component of equalization for demographic reasons, for example, the aging of the population. There is another aspect to that brought home to us rather starkly by the Premier of Newfoundland when he was here. He said that the duty of looking after the health care of 600,000 people in Greater Winnipeg is one thing, but trying to provide health care or other services to 600,000 people spread out over a province as vast as Newfoundland is quite a different problem. Senator Moore, who is not here tonight, is also from Nova Scotia, and is constantly reminding us that a per-capita arrangement in respect of post-secondary education worked to the disadvantage of his province, and perhaps other provinces in the Atlantic region, where there are so many universities but a relatively small total population. I presume your thoughts about needs include factors such as those that I just mentioned.

Dr. Broadway: This is a difficult argument — whether equalization should compensate provinces that have higher costs in providing services. The term "needy" is used in the economic literature to reflect purely demographic differences. A province that has twice as many retired people as a proportion of its population than others will incur more medical expenses and will have to raise taxes to provide the services to those people.

ont différentes capacités de percevoir des recettes pour financer le type de service que le TCSPS doit financer. Plus le programme de TCSPS est important, moins le régime de péréquation subit de pression.

Le sénateur Tunney: Je suis heureux de l'entendre. J'avais clairement l'impression que le TCSPS allait en quelque sorte à l'encontre du principe de la péréquation, en ce sens que les assiettes des différents programmes ne sont pas les mêmes, n'est-ce pas?

M. Broadway: En un sens, je dirais que c'est la même chose. Je reviens à ce que je disais au sujet de la péréquation dans le contexte des paragraphes 36(1) et 36(2). Le programme du TCSPS représente la contribution du gouvernement fédéral dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale. En un sens, il sert à financer exactement les mêmes types de programmes. Ce sont les programmes principaux, outre les programmes d'enseignement primaire et secondaire, qui sont offerts par les provinces.

Le sénateur Tunney: Le TCSPS ne fonctionne pas selon une certaine formule, comme c'est le cas pour la péréquation, ou est-ce que je fais erreur?

M. Broadway: Non, dans le cas du TCSPS, les fonds sont répartis de façon équitable selon la composition démographique, ce qui n'est pas le cas pour la péréquation.

Le président: On me rappelle d'ajouter un petit détail à ce que le sénateur Furey a mentionné précédemment. Je remarque que vous avez dit, monsieur Broadway, que vous reconnaissiez que les besoins spéciaux sont un élément de péréquation pour des raisons démographiques, par exemple, le vieillissement de la population. Un autre aspect qui a été porté à notre attention par le premier ministre de Terre-Neuve lorsqu'il a comparu devant notre comité nous a frappés. Il a dit que c'est une chose que de fournir des soins de santé à 600 000 personnes dans la ville de Winnipeg, mais que c'est un tout un autre problème que de tenter d'offrir des services de santé ou d'autres services à 600 000 personnes qui sont dispersées dans une province aussi vaste que Terre-Neuve. Le sénateur Moore, qui n'est pas ici ce soir, est lui aussi de la Nouvelle-Écosse et nous rappelle constamment que sa province est désavantagée par la formule de calcul par habitant pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, et que c'était peut-être également le cas d'autres provinces dans la région de l'Atlantique qui comptent un grand nombre d'universités mais où la population totale est relativement peu nombreuse. Je présume que lorsque vous pensez aux besoins, vous incluez des facteurs comme celui que je viens de mentionner.

M. Broadway: C'est un argument difficile — à savoir si la péréquation devrait indemniser les provinces où les coûts sont plus élevés pour offrir les services. Le terme «necessiteux» est utilisé en économie pour refléter des écarts purement démographiques. Une province qui compte un pourcentage de retraités deux fois plus élevé que d'autres aura davantage de dépenses médicales et devra percevoir des taxes pour offrir les services à ces gens.

Cost is a different element. Cost is one of the reasons you observe the big differences between urban and rural areas that Senator Bolduc mentioned earlier. The extent to which you want to equalize cost is not obvious. On the one hand, you would like to provide the same level of health services to people who live in the outback as you provide to people who live in Saint John's, for example.

The Chairman: You do not really do that.

Dr. Boadway: No. There is an efficiency cost associated with trying to compensate for differences in costs of providing services. It might be equitable to make the provision of services more equal between high-cost regions and low-cost regions — between Yellowknife and Winnipeg, for example. When I talk about needs as a component of equalization, I am not talking about the differences in the cost of providing services, but about needs arising from differences in demography.

The Chairman: It is fair enough to explain that to us, but I would like to think that you, and others concerned, would take this other aspect into consideration. Modesty prevents me from overstating the case of Nova Scotia, but the fact that they have many universities does make a positive contribution, some of us like to think, to the country as a whole. I am glad to hear you agree with that.

Senator Furey: You did say that one of the goals is to enable provinces to provide comparable services. I stated that if you were to maintain the distribution of CHST on a per-capita basis, not only would you not be attaining that goal, the margin would actually widen. At that time, did you not say that you would include a needs factor in a distribution of that particular program?

Dr. Boadway: Yes, I did.

Senator Furey: If you just do it baldly, on a per-capita basis, the margin becomes wider, for reasons we discussed earlier — declining population and increased burden on health care. The gap does not narrow or stay the same; it gets wider. Comparable services go out the window, and thus the goal of the program goes out the window.

Dr. Boadway: You have to be cautious when you try to equalize for costs, because then you are faced with the following situation: Because it is expensive to live in Vancouver, the British Columbia government has to pay doctors a great deal to live there. Thus we should be equalizing British Columbia for the fact that it is more costly to provide services in Vancouver.

You must be careful about going down that road.

The Chairman: You do not want to get into trouble with the economists' association. There are heresies, I suppose. Still, going too far down that road might be one of them.

Le coût est un élément différent. Le coût est l'une des raisons pour lesquelles il y a de si grandes différences entre les régions urbaines et rurales comme vient de le mentionner le sénateur Bolduc. Il n'est pas évident de déterminer dans quelle mesure on veut égaliser les coûts. D'une part, on aimerait offrir le même niveau de services de santé aux gens qui vivent à la campagne qu'à ceux qui vivent à Saint-Jean, par exemple.

Le président: On ne veut pas vraiment faire cela.

M. Broadway: Non. Il y a un coût d'efficacité si l'on tente d'indemniser les provinces pour les écarts dans les coûts de prestation des services. Il serait peut-être équitable de rendre le coût des services plus équitable entre les régions à coût élevé et les régions à coût moins élevé — entre Yellowknife et Winnipeg, par exemple. Lorsque je dis que le besoin est une composante de la péréquation, je ne parle pas des écarts de coût pour de prestation des services, mais plutôt des besoins qui découlent des écarts au niveau démographique.

Le président: C'est très bien de nous expliquer cela, mais j'aimerais que vous, et d'autres personnes intéressées, teniez compte de cet autre aspect. Par modestie, je ne voudrais pas trop insister sur le cas de la Nouvelle-Écosse, mais le fait est que certains d'entre nous estimons que cette province compte bon nombre d'universités qui apportent une contribution positive à l'ensemble du pays. Je suis heureux de vous entendre dire que vous êtes d'accord avec cela.

Le sénateur Furey: Vous avez dit que l'un des objectifs était de permettre aux provinces d'offrir des services comparables. J'ai dit que si la formule de distribution du TCSPS par habitant était maintenue, non seulement on ne pourra atteindre cet objectif, mais que l'écart augmentera en fait. À ce moment-là, n'avez-vous pas dit que vous incluriez un facteur de besoins dans la répartition des fonds dans le cadre de ce programme en particulier?

M. Boadway: Oui, c'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Furey: Si on distribue ces fonds d'une mauvaise façon, selon la formule par habitant, l'écart augmente, pour les raisons mentionnées précédemment — la baisse de population et un fardeau de plus en plus lourd en matière de soins de santé. L'écart ne diminue pas ni ne reste le même; il s'élargit. Autant dire adieu aux services comparables et par conséquent à l'objectif du programme.

M. Boadway: Il faut être prudent lorsqu'on tente d'égaliser les coûts, car on s'expose à la situation suivante: étant donné qu'il coûte cher de vivre à Vancouver, le gouvernement de la Colombie-Britannique doit verser un salaire beaucoup plus élevé aux médecins pour qu'ils vivent là-bas. La formule de péréquation devrait donc tenir compte du fait qu'en Colombie-Britannique la prestation de services à Vancouver coûte beaucoup plus cher.

Il faudrait faire bien attention de ne pas s'engager dans cette voie.

Le président: On ne voudrait pas avoir des problèmes avec l'Association des économistes. Il y a des hérésies, je suppose, et ce serait le cas si on allait trop loin et si on se retrouvait sur cette voie.

Senator Banks: I will return to my earlier topic, because it was instructional. I thank you for removing the scales from my eyes.

I took some comfort, until we heard from you today, from the fact that the 33 sources of revenue were based on the capacity of the provinces to raise funds from each of those areas. I do not wish to ascribe Machiavellian or ulterior motives to any province, and I am not suggesting there would even be a good reason to do this, but having been in the grants business before, I know that sometimes you can manipulate a perfectly good and auditable statement to show a deficit and therefore be eligible for certain kinds of funding.

Since we are talking about empirical information in determining the averages of those revenues across the board, would it not be possible for a province to vacate room on its tax capacity, that is to say, lower provincial income taxes and sales tax, and have that room taken up by equalization payments?

At the moment, British Columbia is still a contributing province, but that is precarious. By squirreling nuts away in the right place, could that or any other province show a deficit situation that would allow the reduction of personal income taxes or the level of sales tax, et cetera, and have that difference made up through eligibility for equalization?

I am not suggesting that would be wise or prudent in terms of pride of place, but since we are dealing with real money raised, that would be at least theoretically possible.

Dr. Boadway: You are asking if it is possible for provinces to manipulate the amount of equalization they get by changing their own domestic policies. The answer is, in some cases it is, but not in the blatant way that you are suggesting. To take the British Columbia example, the tax rate that British Columbia imposes on the income of its residents does not have a direct bearing on the equalization entitlement that it receives, unless it changes the amount of income within the jurisdiction itself.

Senator Banks: That would have an effect if B.C. moved from being a have province to a have-not province, would it not?

Dr. Boadway: They cannot do that. Whether or not a province is a have or have-not province depends upon the level of income, the size of the tax base and the amount of income in the province. Unless a province can manipulate the tax system to change the size of residents' incomes, their equalization entitlement will not be affected, because that is based on the size of the province's base and the size of per-capita income, in terms of income tax, relative to the national average.

Senator Banks: As opposed to the actual income tax it charges.

Le sénateur Banks: Je vais revenir au sujet que j'ai soulevé précédemment, car il était très instructif. Je vous remercie de m'avoir ouvert les yeux.

Jusqu'à ce que nous entendions votre témoignage aujourd'hui, j'étais en quelque sorte rassuré du fait que les 33 sources de recettes étaient fondées sur la capacité des provinces de percevoir des fonds de chacune de ces catégories. Je ne voudrais pas prêter des motifs ultérieurs ou machiavéliques aux provinces, et je ne laisse pas entendre qu'il y aurait même une bonne raison pour le faire, mais comme j'ai déjà travaillé dans le domaine des subventions, je sais que parfois il est possible de manipuler un très bon état financier tout à fait vérifiable pour qu'il indique un déficit et être ainsi admissible à certains types de financement.

Puisque nous parlons de données empiriques pour déterminer les moyennes de ces recettes en général, ne serait-il pas possible à une province de libérer un domaine au niveau de sa capacité fiscale, c'est-à-dire d'abaisser ses impôts provinciaux sur le revenu et sa taxe de vente, qui serait remplacé par des paiements de péréquation?

En ce moment, la Colombie-Britannique est toujours une province contributaire, mais cette situation est précaire. En économisant au bon endroit, cette province, ou toute autre province, pourrait-elle accuser un déficit qui lui permettrait de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers ou le niveau de la taxe de vente, et cetera, différence qui serait alors comblée par l'admissibilité à la péréquation?

Je ne dis pas que cela serait sage ou prudent, mais puisque nous parlons des fonds réels perçus, cela serait tout au moins théoriquement possible.

M. Boadway: Vous me demandez s'il est possible que les provinces manipulent les paiements de péréquation qu'elles peuvent obtenir en changeant leurs propres politiques provinciales. La réponse est oui, dans certains cas, mais pas d'une façon si flagrante que vous le laissez entendre. Si on prend l'exemple de la Colombie-Britannique, le taux d'imposition que la Colombie-Britannique impose sur le revenu de ses résidents n'a pas d'incidence directe sur le montant auquel cette province a droit aux termes de la péréquation, à moins que cela change le montant des revenus dans la province proprement dite.

Le sénateur Banks: Cela aurait des conséquences si la Colombie-Britannique devenait une province non nantie plutôt qu'une province nantie, n'est-ce pas?

M. Boadway: Cela n'est pas possible. Qu'une province soit nantie ou non nantie dépend de son niveau de revenu, de la taille de l'assiette fiscale et du montant des revenus dans cette province. À moins qu'une province puisse manipuler le régime fiscal pour changer la taille des revenus de ses résidents, le montant auquel elle a droit aux termes de la péréquation ne sera pas affecté, car il est calculé selon la taille de l'assiette de la province et du revenu par habitant, dans le cas de l'impôt sur le revenu, par rapport à la moyenne nationale.

Le sénateur Banks: Par opposition à l'impôt sur le revenu réel qu'elle demande.

Dr. Broaday: Exactly. It is not the amount of income tax it collects; it is the amount of income tax it would collect if it levied the same tax rate as the average of the others.

Senator Banks: You were about to explain that provinces could, in some less obvious or odious way, manipulate the system.

Dr. Broaday: The real problem that arises with the resources sector, for example in Labrador, is what is called the “base tax-back program.” That is when the province can actually control or influence the size of a particular base. The amount of equalization that you get on account of resources depends upon the resources you extract from your jurisdiction. If you can directly control the rate of extraction of oil, gas, nickel, whatever it happens to be, from your jurisdiction, it will affect your equalization entitlement directly. That is where the real possibility for manipulation arises.

Senator Banks: Saskatchewan and Alberta both produce oil. If Alberta lowered its oil royalty rate, would the national average royalty rate be affected?

Dr. Broaday: Precisely. Saskatchewan is a good example, because there are some instances of equalization bases where almost all of the base is in one province. In that case, that province effectively controls the national average tax rate. Potash in Saskatchewan is an example. That is why there is a component of the equalization program that addresses that particular issue, although it is not a widespread problem.

The Chairman: Are tax points equalized?

Dr. Broaday: Any tax points turned over to the provinces are equalized.

The Chairman: How is that done?

Dr. Broaday: They enter into the equalization formula. It is exactly as if provinces increased their tax rates. Whenever the provinces raise more revenues, then equalization comes into play.

Senator Banks: The worst possible system, except for all the others.

The Chairman: I am not a Tory for nothing. I am leery about changes, unless I am very certain that they will work to the nation's advantage, especially to the long-term advantage of those on the receiving end. It is easy to become enthusiastic about a new formula, and you work it out and it looks like it will work to your advantage, but over time, it may not. It may have defects that we have no idea about now; whereas we know how this thing works, and we know that it can be improved, as has been suggested. That is one of the things we will want to look at. There will be people at this table who will want more drastic changes in the equalization program. We will have to have that out.

M. Broaday: Exactement. Ce n'est pas le montant d'impôt sur le revenu qu'elle perçoit; c'est le montant d'impôt sur le revenu qu'elle percevrait si son taux d'imposition équivalait à la moyenne du taux d'imposition des autres provinces.

Le sénateur Banks: Vous alliez expliquer que les provinces pourraient, d'une façon peut-être moins évidente ou moins odieuse, manipuler le système.

M. Broadway: Le problème en réalité découle du fait que dans le secteur des ressources, par exemple au Labrador, il y a ce qu'on appelle le «programme de recouvrement fiscal», c'est-à-dire que la province peut en fait contrôler ou influencer la taille d'une assiette fiscale particulière. Le montant de la péréquation que la province obtient pour les ressources dépend des ressources qu'elle extrait. Si elle peut contrôler directement le taux d'extraction du pétrole, du gaz, du nickel ou une autre de ses ressources, cela aura une incidence directe sur le montant auquel elle aura droit au titre de la péréquation. Voilà comment il est réellement possible de manipuler le système.

Le sénateur Banks: La Saskatchewan et l'Alberta sont deux provinces productrices de pétrole. Si l'Alberta réduisait son taux de redevance sur le pétrole, le taux de redevance moyen national serait-il affecté?

M. Broadway: Précisément. La Saskatchewan est un bon exemple, car, dans certains cas, presque toute l'assiette se trouve dans une province. Dans ce cas, la province contrôle en fait le taux d'imposition moyen national. La potasse en Saskatchewan est un bon exemple. C'est pourquoi il y a un élément du programme de péréquation qui aborde ce problème en particulier, bien que ce ne soit pas un problème généralisé.

Le président: Les points d'impôt sont-ils pris en compte dans le calcul de la péréquation?

M. Broadway: Tous les points d'impôt qui sont cédés aux provinces sont pris en compte dans le calcul.

Le président: De quelle façon?

M. Broadway: Ils entrent dans la formule de calcul de la péréquation. C'est exactement comme si les provinces augmentaient leur taux d'imposition. Dès que les provinces perçoivent davantage de recettes, la péréquation entre en jeu.

Le sénateur Banks: Le pire des systèmes possibles, sauf pour tous les autres.

Le président: Je ne suis pas conservateur pour rien. Je me méfie des changements, à moins d'être tout à fait certain qu'ils seront à l'avantage du pays, particulièrement à l'avantage à long terme des bénéficiaires. Il est facile de s'enthousiasmer pour une nouvelle formule, on fait un petit calcul et on a l'impression que cela sera à son avantage, mais avec le temps, ce n'est peut-être pas le cas. Il peut y avoir des lacunes qu'on ne soupçonne pas à l'heure actuelle tandis que nous savons comment le système actuel fonctionne, et nous savons qu'il peut être amélioré, comme on l'a laissé entendre. C'est l'une des choses que nous voudrons examiner. Il y aura des gens autour de cette table qui voudront que des changements plus draconiens soient apportés au régime de la péréquation. Il faudra donc en parler.

I hope you have enjoyed this seminar as much as we have, professor. It has been a very interesting evening. Not only have you identified some of the key issues in a very articulate fashion, but you have also left us with much food for thought and shown us the way for our deliberations. This is a very good document and your testimony has been very helpful to us. Thank you.

Honourable senators, Tuesday morning at 9:30, we will hear the Minister of Finance of Nova Scotia, the Honourable Neil LeBlanc.

Senator Tunney: Chair, I cannot be here on Monday or Tuesday. I will be out of the city or the province.

The Chairman: For you, we again have a Wednesday evening meeting. We will be hearing from the Minister of Finance of Manitoba and also Professor Boucher, from Quebec, and recommended to us by Senator Bolduc.

The committee adjourned.

J'espère que vous avez apprécié cette séance autant que nous monsieur. La soirée a été très intéressante. Non seulement vous avez dégagé certains des problèmes clés d'une façon très claire, mais vous nous avez par ailleurs laissé beaucoup de matière à réflexion et vous nous avez indiqué la voie à suivre dans nos délibérations. C'est un excellent document et votre témoignage nous a été très utile. Merci.

Honorables sénateurs, mardi matin à 9 h 30, nous entendrons le Ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse, l'honorable Neil LeBlanc.

Le sénateur Tunney: Monsieur le président, je ne pourrai être ici lundi ni mardi. Je serai au dehors de la ville ou de la province.

Le président: Pour vous, nous aurons une autre séance mercredi soir. Nous entendrons alors le ministre des Finances du Manitoba et le professeur Boucher du Québec, que nous a recommandé le sénateur Bolduc.

La séance est levée.

s



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 —
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From Queen's University:
Dr. Robin Boadway.

De l'Université Queen's:
M. Robin Boadway.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9