



Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, April 20, 2004
Wednesday, April 21, 2004

Issue No. 6

Fifth and sixth meetings on:
Main Estimates for the fiscal year
ending March 31, 2005

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

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

Le mardi 20 avril 2004
Le mercredi 21 avril 2004

Fascicule n° 6

Cinquième et sixième réunions concernant:
Le budget des dépenses pour l'exercice
se terminant le 31 mars 2005

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

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

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Biron Comeau Doody Downe Ferretti Barth	Finnerty Furey * Lynch-Staunton (or Kinsella) Oliver Ringuette
---------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Mahovlich is removed
(*April 22, 2004*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich is added.
(*April 21, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

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

Vice-président: L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs:

* Austin, c.p. (ou Rompkey, c.p.) Biron Comeau Doody Downe Ferretti Barth	Finnerty Furey * Lynch-Staunton (ou Kinsella) Oliver Ringuette
---------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications 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 Mahovlich est enlevé
(*le 22 avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est ajouté
(*le 21 avril 2004*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 20, 2004
(10)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Lowell Murray, P.C. presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Doody, Downe, Ferretti Barth, Finnerty, Murray P.C., and Ringuette (7).

In attendance: Mr. Guy Beaumier and Mr. Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 26, 2004, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 3 of the Proceedings of the Committee.*)

WITNESSES:

From the Government of Newfoundland and Labrador:

Terry Paddon, Deputy Minister, Department of Finance.

From the Government of Prince Edward Island:

The Honourable Mitch Murphy, Provincial Treasurer.

At 9:30 p.m., Mr. Paddon made a statement and answered questions.

At 10:30 p.m., the Honourable Mitch Murphy made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2004
(11)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:15 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Lowell Murray, P.C. presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Day, Downe, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, and Murray P.C. (7).

In attendance: Mr. Guy Beaumier and Mr. Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 20 avril 2004
(10)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Doody, Downe, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, c.p., et Ringuette (7).

Également présents: M. Guy Beaumier et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 26 février 2004, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005. (*Le texte intégral de l'ordre du renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

Du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador:

Terry Paddon, sous-ministre, ministère des Finances.

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

L'honorable Mitch Murphy, trésorier provincial.

À 9 h 30, M. Paddon fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 30, l'honorable Mitch Murphy fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2004
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Day, Downe, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich et Murray, c.p. (7).

Également présents: M. Guy Beaumier et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 26, 2004, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue 3 of the Proceedings of the Committee)

WITNESSES:

From Queen's University:

Thomas J. Courchene, Professor of Economic and Financial Policy.

Robin W. Boadway, Department of Economics.

At 6:15 p.m., Mr. Courchene made a statement and answered questions.

At 7:15 p.m., Mr. Boadway made a statement and answered questions.

At 8:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 26 février 2004, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005. (*Le texte intégral de l'ordre du renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

De l'Université Queen's:

Thomas J. Courchene, professeur en politique économique et financière;

Robin W. Boadway, département d'économie.

À 18 h 15, M. Courchene fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 15, M. Boadway fait une déclaration puis répond aux questions.

À 20 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 20, 2004

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, in the context of the reference on the 2004-05 Main Estimates, we are continuing our renewed study on federal equalization policy and program. This morning, we will hear from two of the recipient provinces: first, Newfoundland and Labrador, and then Prince Edward Island.

Our principal witness from Newfoundland and Labrador this morning was to have been the Honourable Loyola Sullivan, the Minister of Finance of that province; however, as honourable senators will know, the government there is fully occupied with a public service strike. As such, Mr. Sullivan, who is both the Minister of Finance and the President of the Treasury Board, did not think it was prudent for him to be out of the province at this time. With regret, he has asked to be excused.

However, he has sent the Deputy Minister of Finance, Mr. Terry Paddon, who is not a stranger to this committee. The last time we considered equalization, Mr. Paddon was here with the Minister of Finance of the day, so we have some institutional memory and some continuity here. I presume there is not much change in the overall policy of Newfoundland and Labrador about equalization, but we shall see.

Please proceed, Mr. Paddon.

Mr. Terry Paddon, Deputy Minister of Finance, Government of Newfoundland and Labrador: Mr. Chairman, just to reiterate your comments, Minister Sullivan regrets that he cannot make it here today. Obviously, the issue of labour relations in the province has taken the priority of his time.

Minister Sullivan feels strongly about this issue — which is why he wishes he were here — and has asked me to pass on his comments. I wish to thank the committee for accommodating his request to have me appear.

We have provided a comprehensive brief on the issue. I shall speak to its highlights in my opening comments.

The 2004 equalization renewal is a missed opportunity to deal in a meaningful way with the concerns expressed by provinces, finance ministers and premiers since 1998. Furthermore, there is no indication that the federal government has any intention of addressing these concerns in the next renewal schedule for 2009, or at any other time in the foreseeable future.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 20 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 h 30, pour examiner le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, dans le cadre de notre renvoi au Budget des dépenses principal de 2004-2005, nous poursuivons notre examen de la politique et du programme fédéraux de péréquation. Ce matin, nous entendrons les représentants de deux des provinces bénéficiaires: tout d'abord, Terre-Neuve et le Labrador et ensuite, l'Île-du-Prince-Édouard.

Notre principal témoin pour Terre-Neuve et le Labrador ce matin devait être l'honorable Loyola Sullivan, ministre des Finances de cette province; toutefois, comme les honorables sénateurs le savent, son gouvernement est entièrement polarisé sur la grève de la fonction publique. Dans ces conditions, M. Sullivan, qui est à la fois ministre des Finances et président du Conseil du Trésor, a jugé qu'il ne serait pas prudent pour lui de s'absenter pour l'instant de la province. Il nous prie donc à regret de bien vouloir l'excuser.

Il nous a cependant envoyé son sous-ministre des Finances, M. Terry Paddon, qui n'est pas un étranger pour nous. La dernière fois que nous avons examiné la péréquation, M. Paddon accompagnait le ministre des Finances de l'époque, ce qui nous donne l'avantage d'une certaine mémoire institutionnelle et d'une certaine continuité. J'imagine que la politique d'ensemble de Terre-Neuve et du Labrador n'a guère changé en matière de péréquation, mais nous verrons.

Allez-y, monsieur Paddon.

M. Terry Paddon, sous-ministre des Finances, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador: Monsieur le président, pour répéter ce que vous venez de dire, le ministre Sullivan regrette de ne pas pouvoir être ici aujourd'hui. Naturellement, le problème des relations de travail dans notre province est prioritaire.

Le ministre a des convictions profondes sur cette question — c'est pour cela qu'il aurait bien voulu être ici — et il m'a demandé de vous faire part de ses commentaires. Je remercie le comité d'avoir accepté de m'entendre, à sa demande.

Nous vous avons communiqué un mémoire complet sur la question. Je vais en reprendre les grandes lignes dans mes remarques d'introduction.

Le renouvellement de la péréquation en 2004 aurait pu être, mais ne l'a pas été, une occasion de répondre utilement aux préoccupations formulées par les provinces, les ministres des Finances et les premiers ministres depuis 1998. En plus de cela, le gouvernement fédéral ne semble pas avoir l'intention de répondre à ces préoccupations au cours des années qui vont mener au prochain renouvellement en 2009, ni dans un avenir prévisible.

The long-term deficit trend confronted by equalization-recipient provinces compared to that of the federal government is proof that the equalization payments are insufficient. It is the role of the federal government to ensure that provinces have the financial resources to deliver comparable levels of public services at comparable levels of taxation. This is what the Constitution mandates.

The inadequacy of the current equalization program is a reflection of the fiscal imbalance between the federal government and the provinces. Provinces have greater expenditure responsibilities and lesser revenue-raising capacity while the opposite is true for the federal government. Filling the gap that exists between what a province can reasonably raise from its own tax revenue and the amount of revenue necessary to fund public services to comparable levels is the role of the transfer system, particularly equalization.

This gap has been widening, particularly since the mid-1990s, driven in large part by the dramatic escalation in health care costs. While provincial revenues have been growing in line with the economy, the rising costs of public services have been outpacing this revenue growth.

The federal government cut cash social transfers by one third after 1994-95, and they were restored only slowly; it was not until 2002-03 that they returned to the levels of 1994-95. During this period, provincial health costs rose by over 60 per cent. Equalization entitlements rose, but by 2002-03 fell back to roughly the same level they were in 1994-95. For 2003-04, they were 2 per cent higher than in 1994-95.

In 2003-04, cash transfers from equalization and CHST were \$3.3 billion higher than in 1994-95. Health care costs are \$29.6 billion higher. Provinces have had to fund the remaining \$26.3 billion annually from their own resources.

The federal government will see revenue growth exceed its expenditure requirements well into the foreseeable future, resulting in burgeoning surpluses that see no end in sight. A study released in February by the Conference Board of Canada, entitled "Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments," projected the surplus and deficit positions of the two orders of government out to 2019-20. The study concludes that "while the federal government is set to eliminate its interest-bearing debt through even-greater surpluses, reaching \$78 billion by 2019-20, the provinces and territories will remain in a deficit position throughout the forecast period." The study went on to say that with current fiscal regimes in place, only the federal government will have the financial capacity to pay down its debt and implement new initiatives; in contrast, the provinces and territories will not have the capacity to implement new policy initiatives over the next 17 years.

La tendance au déficit à long terme que l'on constate dans les provinces de paiements de péréquation, par opposition à la tendance constatée au niveau du gouvernement fédéral, prouve que les paiements de péréquation sont insuffisants. Il incombe au gouvernement fédéral de permettre aux provinces d'avoir les ressources financières voulues pour assurer des niveaux comparables de services publics avec des niveaux comparables de fiscalité. C'est ce que stipule la Constitution.

L'inadéquation du programme actuel de péréquation est le reflet du déséquilibre budgétaire entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les provinces ont de plus lourdes responsabilités de dépenses et une moins grande capacité fiscale, alors que c'est l'inverse pour le gouvernement fédéral. Le rôle d'un régime de transfert, et plus précisément de la péréquation, est de combler l'écart entre les recettes fiscales qu'une province peut raisonnablement prélever et les montants dont elle a besoin pour financer des services publics de niveaux comparables.

Cet écart se creuse, surtout depuis le milieu des années 90, sous l'effet notamment de la hausse vertigineuse des coûts de la santé. Les recettes provinciales ont progressé au même rythme que l'économie, mais les coûts des services publics ont augmenté plus rapidement.

Le gouvernement fédéral a réduit d'un tiers le montant des transferts sociaux à partir de 1994-1995, et ils n'ont remonté que lentement; c'est seulement en 2002-2003 qu'ils sont revenus aux niveaux de 1994-1995. Au cours de cette période, le coût de la santé dans les provinces a augmenté de plus de 60 p. 100. Les paiements de péréquation ont aussi augmenté, mais en 2002-2003, ils étaient seulement revenus à peu près au niveau de 1994-1995. Pour 2003-2004, ils ne représentent que 2 p. 100 de plus qu'en 1994-1995.

En 2003-2004, les transferts de fonds de la péréquation et du TCS ont représenté 3,3 milliards de plus qu'en 1994-1995, alors que les coûts de la santé avaient augmenté de 29,6 milliards de dollars. Ce sont les provinces qui ont dû financer chaque année les 26,3 milliards de dollars restants à même leurs propres ressources.

Les recettes du gouvernement fédéral vont dépasser ses besoins de dépenses pendant encore un bon moment dans l'avenir prévisible, ce qui lui permettra de continuer à accumuler des excédents confortables. Une récente étude publiée en février par le Conference Board of Canada et intitulée «Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments» (Perspectives financières pour les gouvernement fédéral et provinciaux-territoriaux) expose les perspectives d'excédents et de déficits des deux ordres du gouvernement jusqu'à 2019-2020. Dans la conclusion de cette étude on peut lire qu'alors que le gouvernement fédéral est déterminé à éliminer sa dette portant intérêt grâce à des excédents de plus en plus importants, qui auront atteint 78 milliards de dollars en 2019-2020, les provinces et territoires demeureront déficitaires durant toute la période envisagée. Les auteurs ajoutent qu'avec les régimes financiers en place, seul le gouvernement fédéral aura la capacité de rembourser sa dette et de lancer de nouvelles initiatives, alors que les provinces et territoires ne pourront pas lancer de nouvelles initiatives stratégiques durant les 17 prochaines années.

This outlines the fiscal prospects faced by provinces collectively. If the numbers were disaggregated, the situation for the fiscally weaker provinces, the equalization recipients, would be that much more strained. Those with the weakest financial positions, like Newfoundland and Labrador, face the most uncertain fiscal futures.

The study shows that the federal government is well positioned financially to alleviate, in large part, the fiscal pressures faced by provinces. Of the two mechanisms presently in place to do this, the cash social transfers can contribute to the solution, but they cannot be the only solution since they distribute federal cash transfers on an equal per capita basis. For example, \$1 billion put into social transfers by the federal government amounts to only \$16 million for Newfoundland and Labrador. As long as funds are distributed on an equal per capita basis, the federal government will never be able to put enough money into the social transfers to be able to alleviate the fiscal imbalance pressures faced by this province or others with relatively small populations.

The other mechanism available is the equalization program. Since the mid-1990s, the federal government has been ignoring the need for strengthening the equalization program. Equalization has been declining as a percentage of federal revenues and gross domestic product.

The facts do not support any rationale to ignore the need to strengthen the equalization program on an ongoing basis. The federal government has been deficit-free for seven consecutive years, beginning in 1997-98, the year before cash transfers to provinces bottomed out. In 2003-04, federal revenues were almost \$60 billion higher than in 1994-95, a 50 per cent increase. Equalization entitlements, at \$8.8 billion, represent about 6 per cent of federal program spending in 2003-04 versus 7.5 per cent in 1994-95. This suggests that strengthening the equalization has been overlooked for too long, and that the federal government has the fiscal flexibility to redress the inadequacy of the program.

Newfoundland and Labrador does not accept any argument that equalization declines nationally reflect a narrowing of the fiscal capacity gap between the have and have-not provinces. The measurement of the gap is artificially low because the five-province standard that recipient provinces are equalized up to is artificially low and all provincial revenues are not included in the measurement of fiscal capacity.

The issue of adequacy goes beyond the standard and revenue coverage. If any equalization recipient province is successful in growing its economy, the revenues that accrue to the provincial government are for the most part offset by declines in equalization. This leaves a province unable to capitalize on

Ceci donne une bonne idée des perspectives financières auxquelles sont confrontées toutes les provinces. Si l'on subdivise les chiffres, on constate que la situation des provinces les plus faibles sur le plan financier, celles qui bénéficient de la péréquation, est encore pire. Pour celles dont la situation financière est la plus précaire, comme Terre-Neuve et le Labrador, l'avenir financier est des plus incertain.

L'étude montre que le gouvernement fédéral est parfaitement placé pour atténuer, en grande partie, les pressions financières qui s'exercent sur les provinces. Des deux mécanismes actuellement disponibles pour cela, c'est celui des transferts de fonds sociaux qui est le mieux placé pour apporter une solution, mais cela ne peut pas être la seule solution car ces transferts de fonds fédéraux s'effectuent sur la base d'un montant égal par habitant. À titre d'exemple, quand le gouvernement fédéral verse un milliard de dollars au titre des transferts sociaux, Terre-Neuve et le Labrador ne reçoivent que 16 millions de dollars. Tant que les fonds seront répartis de manière égale par habitant, le gouvernement fédéral ne pourra jamais injecter assez d'argent dans les transferts sociaux pour réduire le déséquilibre financier dont sont victimes des provinces comme la nôtre ou d'autres provinces relativement peu peuplées.

L'autre mécanisme, c'est la péréquation. Depuis le milieu des années 90, le gouvernement fédéral fait la sourde oreille aux besoins de renforcer le programme de péréquation. La péréquation diminue en pourcentage des recettes fédérales et du produit intérieur brut.

Dans les faits, rien ne justifie ce refus de voir la nécessité de renforcer continuellement le programme de péréquation. Cela fait sept ans que le gouvernement fédéral n'a pas de déficit, depuis 1997-1998, l'année précédant celle où les transferts de fonds aux provinces ont été les plus faibles. En 2003-2004, les recettes fédérales ont été de presque 60 milliards de dollars supérieures à ce qu'elles étaient en 1994-1995, avec une augmentation de 50 p. 100. Les droits à la péréquation, d'un montant de 8,8 milliards de dollars, représentent environ 6 p. 100 des dépenses de programmes fédérales en 2003-2004, contre 7,5 p. 100 en 1994-1995. C'est le signe qu'on a négligé trop longtemps la péréquation et que le gouvernement fédéral a la souplesse financière voulue pour remédier à l'inadéquation du programme.

Terre-Neuve et le Labrador n'acceptent pas l'argument selon lequel le déclin de la péréquation à l'échelle nationale est le reflet d'un resserrement de l'écart en matière de capacité financière entre les provinces nanties et les provinces non nanties. Cet écart est artificiellement présenté comme faible parce que la norme des cinq provinces qui sert à déterminer la péréquation pour les provinces bénéficiaires est artificiellement basse et qu'on ne tient pas compte de toutes les recettes provinciales dans le calcul de la capacité financière.

La question de la pertinence va plus loin que la question de la norme et de la couverture des recettes. Si une province bénéficiant de paiements de péréquation réussit à développer son économie, les recettes qu'en retire le gouvernement provincial sont en majorité neutralisées par la baisse des paiements de péréquation.

economic growth because the province is left so little better off in terms of financial resources to reinvest in the province. The only way to narrow the social and economic gap that exists between provinces on a permanent basis is to increase the level of financial support the federal government provides to have-not provinces. Equalization may not be the only vehicle that needs to be utilized for the delivery of these financial services, but it is capable of making a more significant contribution than it is at present.

Newfoundland and Labrador suspects that one of the great sources of inadequacy in the present equalization system is that it assumes that if provinces have comparable per capita revenues they should be able to deliver comparable services with comparable taxation. This focus on revenue equalization completely ignores the expenditure side of the budgetary equation and the fact that there may be real differences in the costs of delivering services between provinces. Other countries include these cost differentials in determining the amount of equalization paid to their sub-national units. This issue of expenditure need deserves closer examination to determine its potential applicability in the Canadian context. Newfoundland and Labrador would welcome such an examination.

While consideration of expenditure need is a longer-term exercise, there are practical ways to address the adequacy shortcomings of equalization now. The two that have been advocated consistently by provincial premiers and finance ministers are a return to the 10-province national average standard and a return to comprehensive revenue coverage, notably for user fees. The 10-province standard was replaced by a five-province standard in 1982. The five-province standard removes Alberta and the Atlantic provinces from the computation of the standard. The fiscal capacity of Alberta has always exceeded in relative terms the deficiency in fiscal capacity of the Atlantic provinces. This means that the 10-province national average standard has always been higher than the five-province standard imposed by federal government. The effect of this has been to lower entitlements for recipient provinces from what they otherwise would be by an average of \$1.7 billion annually since 1982-83.

The five-province standard also distorts the weighting of the standard by significantly under-representing one of the most important sectors of the Canadian economy, the petroleum sector. This makes the standard less reflective of the Canadian economy and over-weights the influence of the industrial economies of Central Canada.

Currently, Ontario accounts for approximately 50 per cent of the five-province standard, with Quebec adding another 25 per cent. This shows how susceptible the five-province standard is to the economic performance of just two provinces, particularly Ontario. Under a 10-province standard, Alberta would account for more than 15 per cent of the standard and the Atlantic provinces just under 5 per cent. The impact of Ontario would fall from 50 per cent to 40. Quebec would fall from

La province est donc incapable de capitaliser sur sa croissance économique car il ne lui reste pratiquement pas de ressources financières supplémentaires à réinvestir. La seule façon de réduire de façon permanente l'écart social et économique entre les provinces, c'est d'accroître le niveau de soutien financier que le gouvernement fédéral apporte aux provinces non nanties. La péréquation n'est peut-être pas le seul véhicule à utiliser pour fournir ces services financiers, mais elle peut jouer un rôle plus important qu'actuellement.

Dans la province de Terre-Neuve et Labrador, nous estimons que l'inadéquation du régime actuel de péréquation vient en grande partie de ce qu'il part du principe que si les provinces ont des recettes par habitant comparables, elles doivent pouvoir fournir des services comparables avec une fiscalité comparable. En se polarisant ainsi sur la péréquation des recettes, on laisse totalement de côté l'aspect dépenses de l'équation budgétaire et le fait qu'il peut y avoir de profondes différences de coûts de prestation des services d'une province à l'autre. Divers pays tiennent compte de ces différences de coûts dans le calcul des montants de péréquation versés à leurs entités infra-nationales. Il faut examiner de plus près la question des dépenses pour voir comment elle pourrait s'appliquer dans le contexte canadien. Terre-Neuve et le Labrador se réjouiraient d'un tel examen.

Si l'examen des besoins en matière de dépenses constitue un exercice à long terme, il n'en existe pas moins des moyens concrets de répondre immédiatement aux lacunes de la péréquation. Les deux moyens que revendiquent constamment les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces, ce sont un retour à la norme de la moyenne nationale de 10 provinces et un retour à la couverture complète des recettes, notamment en ce qui concerne les frais d'utilisation. La norme des 10 provinces a été remplacée par une norme des cinq provinces en 1982. Cette norme exclut l'Alberta et les provinces de l'Atlantique du calcul. La capacité financière de l'Alberta a toujours été supérieure relativement au déficit de capacité financière des provinces de l'Atlantique. Autrement dit, la norme nationale des 10 provinces a toujours été plus élevée que la norme des cinq provinces imposée par le gouvernement fédéral, qui a fait que les droits des provinces bénéficiaires sont inférieurs en moyenne de 1,7 milliard de dollars par an depuis 1982-1983 à ce qu'ils pourraient être.

La norme des cinq provinces fausse aussi la pondération de la norme en sous-représentant de façon très nette l'un des secteurs les plus importants de l'économie canadienne, le secteur pétrolier. La norme représente donc moins fidèlement l'économie canadienne et exagère l'influence des économies industrielles du centre du Canada.

Actuellement, l'Ontario représente à peu près 50 p. 100 de la norme des cinq provinces, et le Québec 25 p. 100. On voit à quel point la norme des cinq provinces est directement liée aux performances économiques de deux provinces seulement, et surtout l'Ontario. Avec une norme de 10 provinces, l'Alberta représenterait plus de 15 p. 100 de la norme alors que les provinces de l'Atlantique représenteraient à peine 5 p. 100. La part de l'Ontario tomberait de 50 à 40 p. 100, celle du Québec de

25 per cent to 20 per cent. Combined, these two provinces drop from 75 per cent to closer to 60 per cent, more in line with their share of GDP and population.

Provinces are not insensitive to the cost to the federal government of moving to a 10-province standard and recognize that the cost at the present time is at historic highs. This province would consider measures to mitigate the short-term cost increases through a phase-in or similar mechanism.

The federal government also points to increased volatility brought on by including more petroleum revenues as a reason not to return to the 10-province standard. The new stability and predictability measures proposed for the program by the federal government as part of the 2004 renewal would, to a large extent, mitigate this concern. As a result, Newfoundland and Labrador does not believe volatility is a real impediment to the 10-province standard at this time.

Another measure that offers a practical option to improve the adequacy of the equalization program is a return to comprehensive revenue coverage. Comprehensive revenue coverage is one of the principles underlying the equalization program, holding that all sources of provincial revenue should be included in the measurement of fiscal capacity. This principle was compromised in the 1999 renewal when the federal government questioned whether provincial fees and licences, referred to as user fees, gave rise to fiscal disparities. The federal view in 1999 was that user fees were not akin to taxes but were more akin to commercial transactions where provinces were attempting to recoup the costs of providing certain services from users by way of charging fees. The federal view is that the only portion of any fee that should be subject to equalization is any profit element when the fee charge exceeds the cost of providing the service.

The equalization-recipient provinces disagree strongly with that view. Provinces hold that user fees are just another tax source, the same from a revenue-generation standpoint as income, consumption or any other form of taxation. In 1999, the provinces asked that the removal of user fees be deferred until more analysis could be done. The federal government persisted and removed 50 per cent of user fees from the formula at that time. Most of the remaining 50 per cent was expected to be removed in the 2004 renewal; however, contrary to expectations, this did not happen. Recipient provinces are pleased this did not happen but at the same time are concerned about what this holds for the future. It is the view of Newfoundland and Labrador that the remaining user fees should not be removed from the formula and that, consistent with the principle of comprehensive revenue coverage, all users fees should be reinstated.

Of the issues examined during the 2004 renewal, there were several changes proposed in the renewal package that Newfoundland and Labrador supports, some that it does not

25 à 20 p. 100. Le poids combiné de ces deux provinces tomberait de 75 p. 100 à près de 60 p. 100, ce qui serait plus conforme à leur part du PIB et de la population.

Les provinces ne sont pas insensibles aux coûts qu'entraînerait pour le gouvernement fédéral le passage à une norme des 10 provinces et elles savent bien que le coût actuel a atteint un plafond historique. Notre province serait prête à envisager des mesures pour atténuer les hausses de coûts à court terme grâce à quelque chose comme un mécanisme d'intégration progressive.

Le gouvernement fédéral invoque aussi la volatilité accrue qu'entraînerait l'inclusion de recettes pétrolières plus importantes pour justifier le refus de revenir à la norme des 10 provinces. Toutefois, les nouvelles mesures de stabilité et de prévisibilité envisagées pour le programme par le gouvernement fédéral dans le cadre du renouvellement de 2004 atténuent considérablement cette préoccupation. Nous estimons donc que la volatilité n'est pas vraiment un obstacle à l'adoption de la norme des 10 provinces.

Une autre mesure susceptible d'améliorer concrètement l'adéquation du programme de péréquation serait le retour à la couverture complète des recettes. Cette couverture complète est un des principes sous-jacents du programme de péréquation. Elle consiste à inclure toutes les sources de recettes provinciales dans le calcul de la capacité financière. Ce principe a été remis en question dans le renouvellement de 1999 lorsque le gouvernement fédéral a demandé si les redevances et les licences provinciales, désignées sous le terme frais d'utilisateurs, entraînaient des disparités financières. En 1999, le gouvernement fédéral a estimé que les frais d'utilisateurs étaient moins des taxes que des transactions commerciales utilisées par les provinces pour récupérer le coût de la fourniture de certains services auprès des utilisateurs auxquels on imposait des redevances. Le gouvernement fédéral estime que la seule partie d'une redevance qui doit faire l'objet de la péréquation, c'est le profit réalisé quand le montant de la redevance dépasse le coût de prestation du service.

Les provinces bénéficiaires du programme de péréquation ne sont pas du tout d'accord. Elles soutiennent que les frais d'utilisateurs ne sont qu'une autre source de revenus fiscaux, au même titre que toute autre forme d'imposition sur le revenu, la consommation ou autre chose. En 1999, les provinces ont demandé le report des frais d'utilisation en attendant les résultats d'une analyse plus poussée. Le gouvernement fédéral a persisté et retiré 50 p. 100 des frais d'utilisateurs de la formule à l'époque. On s'attendait à ce que l'essentiel des 50 p. 100 restants soit retiré à l'occasion du renouvellement de 2004 mais, contrairement à cette attente, cela n'a pas été le cas. Les provinces bénéficiaires s'en réjouissent mais se demandent avec inquiétude ce que cela présage pour l'avenir. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador estime qu'il ne faut pas retirer les frais d'utilisateur restants de la formule et qu'il faudrait au contraire rétablir la totalité de ces frais d'utilisateurs conformément au principe de la couverture complète des recettes.

Parmi les points abordés dans le renouvellement de 2004, il y a plusieurs propositions de changement que Terre-Neuve et le Labrador appuie, d'autres qu'il n'appuie pas et d'autres encore

and some that it reserves judgement on. We support the proposed changes to the personal income tax base, the hospital and medical insurance premiums and the commercial motor vehicle licences base. Perhaps the single most important change proposed is to the property tax base, the second largest base in the equalization formula, which generates \$2.5 billion in entitlements for recipient provinces. The need for changes to that base has been widely recognized for some time. The focus is on moving from a proxy base to a base that better reflects the actual taxing practices of provinces. Most of the analysis centred around two options. The option that seemed to have the most provincial support was a simple market value approach. The federal government favoured a stratified market value approach.

However, in the renewal package, the federal government proposed a market price deflator option that, for the most part, was new to provinces and was not analyzed in any detail during the renewal discussions. Because it represents such a significant change to such a major base, the renewal proposes to split the base 50/50 between the new and old base until the next renewal. Newfoundland and Labrador would have preferred the simple market value approach. However, we have to reserve judgement on the federal proposal until some analysis is completed on this option.

The base change that Newfoundland and Labrador shares considerable concern over, along with other provinces, is the mineral resources tax base. Major changes were made in this base in the 1999 renewal when the federal government adopted an economic rent approach to measuring fiscal capacity. Provinces at that time advised against this for a number of reasons and were quite sceptical about the practicality of the federal proposal. Events since the 1999 renewal have shown that the skepticism was justified. The 2004 renewal tinkers with the new base in an attempt to overcome some of the more obvious shortcomings.

Newfoundland and Labrador, along with other provinces, believe the new base is fatally flawed. We have no confidence that the economic rent approach can correctly measure fiscal capacity. Hence, Newfoundland and Labrador does not support the renewal proposal to continue to use the new base even in a modified form. Our preferred option would be to return to the former bases, as we believe they have a greater measurement of fiscal capacity.

Professor Thomas Courshene, who I understand is addressing this committee later on, addresses the new mineral resource base in his recent paper, entitled "Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues." In referring to the new economic rent approach, he states: "It is anything but obvious that this is an appropriate tax base for total revenue minerals. The tax base must be rethought." The federal

sur lesquelles il réserve son opinion. Nous sommes en faveur des modifications proposées pour l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers, les primes d'assurances médicale et hospitalière et l'assiette concernant les permis pour les véhicules commerciaux. Le changement le plus important est peut-être celui de l'assiette de l'impôt foncier, le deuxième élément en importance dans la formule de péréquation, qui représente 2,5 milliards de dollars de droits pour les provinces bénéficiaires. On s'entend largement depuis un certain temps pour reconnaître la nécessité de modifier cette assiette. Au lieu d'une approximation, il s'agirait d'avoir une formule reflétant plus fidèlement la fiscalité des provinces. Les analyses sont essentiellement axées sur deux formules. Celle qui semble avoir le plus d'appui de la part des provinces est une formule fondée sur la simple valeur marchande. Le gouvernement fédéral penche pour une formule s'appuyant sur la valeur marchande stratifiée.

Toutefois, dans le dossier de renouvellement, le gouvernement fédéral a proposé une formule de déflation de la valeur marchande qui était une nouveauté pour la plupart des provinces et n'a pas été analysée en détail durant les discussions sur le renouvellement. Comme il s'agit d'un changement profond à un élément d'une telle importance, on propose de répartir l'assiette pour moitié entre la nouvelle et l'ancienne formule jusqu'au prochain renouvellement. Terre-Neuve et le Labrador aurait préféré la formule de la valeur marchande simple. Toutefois, nous devons réserver notre décision sur la proposition fédérale tant que nous n'avons pas terminé notre analyse de cette formule.

Le changement qui inquiète beaucoup Terre-Neuve et le Labrador, comme d'autres provinces, c'est celui de l'assiette des ressources minières. Cette assiette a été considérablement modifiée lors du renouvellement de 1999 quand le gouvernement fédéral a adopté une démarche de loyer économique pour mesurer la capacité financière. Les provinces s'étaient prononcées contre à l'époque pour diverses raisons et elles étaient très sceptiques sur la faisabilité de la proposition fédérale. Depuis le renouvellement de 1999, les faits ont montré que ce scepticisme était justifié. Le renouvellement de 2004 propose un bricolage pour remédier à certaines des lacunes les plus flagrantes.

Terre-Neuve et le Labrador, comme les autres provinces, estime que la nouvelle base est totalement faussée. Nous ne sommes absolument pas convaincus que la formule du loyer économique permette de calculer correctement le potentiel fiscal. Nous ne sommes donc pas d'accord avec la proposition de renouvellement consistant à utiliser la nouvelle base, même sous une forme modifiée. Nous préférierions revenir aux anciennes bases qui, à notre avis, permettent de mieux mesurer la capacité fiscale.

M. Thomas Courshene, qui doit s'adresser à vous plus tard, je crois, discute de la nouvelle base concernant les ressources minières dans son récent document intitulé «Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues». (Péréquation confiscatoire: la singulière affaire de la disparition des recettes énergétiques de la Saskatchewan). À propos de la nouvelle formule du loyer

government has expressed a desire to apply the same economic rent concept to other natural resource bases, notably petroleum. It has indicated that these bases are a priority for review during the 2009 renewal. Newfoundland and Labrador supports an examination of natural resource bases but would prefer to see the economic rent approach abandoned.

Something new being added by the federal government to the equalization program in the 2004 renewal is a measure to make equalization payments more stable and predictable. This is to be accomplished by using a three-year, moving average of entitlements to compute annual payments, together with an adjustment factor of 10 percent added on to account for using old data to calculate equalization entitlements.

Newfoundland and Labrador believes the objective of improving stability and predictability is laudable and that the federal government deserves credit for tackling this complex issue. The province does have reservations, however, about how the new system will work in practice. The new system is adding a degree of complexity to the already complicated calculation of annual payments. There is also concern about the lag in responsiveness to entitlements to changing provincial fiscal circumstances. The plan has been modified to try to account for volatility in natural resource revenues by allowing provinces to adjust their payments to respond to in-year resource revenue changes. However, more analysis is needed on this proposal.

Overall, as a result of the 2004 renewal, four provinces with the lowest fiscal capacity to generate their own revenues, the Atlantic provinces, see no net gains as a region from the renewal base changes. The new stability and predictability package measures designed by the federal government to smooth the volatility in annual entitlements may have a modest positive impact on the region, although this is difficult to determine at this point in time. For Newfoundland and Labrador, the base changes are projected to be neutral on annual entitlements. Measures to strengthen the program, as requested by provincial premiers and finance ministers, are conspicuous by their absence.

An ad hoc feature to the renewal is the provision of a one-time payment to receiving provinces in years one and two of the renewal — \$150 million in year one and \$25 million in year two. This is to be distributed on an equal per capita basis. While any incremental funding is appreciated, this was done without any prior consultation with the provinces. Newfoundland and Labrador would have preferred to have an opportunity to make a case for a different allocation method. These monies could have been distributed on the basis of the share of current entitlements paid to each of the receiving provinces. This would have been more consistent with the rationale for making the payment, while

économique, il dit: «Il est loin d'être évident que cette assiette fiscale soit une bonne formule pour les recettes minières. Il faut la repenser complètement». Le gouvernement fédéral a manifesté la volonté d'appliquer le même principe du loyer économique à d'autres ressources naturelles, notamment le pétrole. Il a déclaré que ces bases seraient une des priorités de l'examen en vue du renouvellement de 2009. Nous sommes d'accord pour examiner les assiettes des ressources naturelles mais nous préférierions qu'on abandonne la formule du loyer économique.

À l'occasion du renouvellement de 2004, le gouvernement fédéral ajoute au programme de péréquation une nouveauté qui vise à apporter plus de stabilité et de prévisibilité aux paiements de péréquation. Pour ce faire, il utilise une moyenne mobile des transferts de droits sur trois ans pour calculer les paiements annuels, ainsi qu'un facteur additionnel de rajustement de 10 p. 100 pour tenir compte de l'emploi de données anciennes dans le calcul des transferts de droits de péréquation.

Terre-Neuve et le Labrador estiment que cet objectif d'amélioration de la stabilité et de la prévisibilité est méritoire et qu'il faut rendre hommage au gouvernement fédéral d'avoir abordé cette question complexe. En revanche, la province émet des réserves quant à la façon dont le nouveau système va se comporter en pratique. Il ajoute un élément de complexité au mode de calcul déjà nébuleux des paiements annuels. En outre, l'insensibilité des transferts de droits à l'évolution de la situation financière des provinces est elle aussi préoccupante. On a modifié le plan pour essayer de tenir compte de la volatilité des recettes provenant des ressources naturelles en permettant aux provinces de rajuster leurs paiements pour réagir à la fluctuation des recettes provenant des ressources naturelles au cours de l'année. Cependant, il convient de poursuivre l'analyse de cette proposition.

Dans l'ensemble, à l'issue du renouvellement de 2004, quatre provinces présentant la plus faible capacité financière de générer leurs propres recettes, les provinces atlantiques, constatent que les changements apportés n'occasionneront aucun gains nets pour la région. Le renforcement de la stabilité et de la prévisibilité, conçu par le gouvernement fédéral pour atténuer la volatilité des transferts de droits annuels, pourrait avoir un effet positif modeste sur la région, mais il est difficile de le prévoir à l'heure actuelle. Pour Terre-Neuve et le Labrador, les changements de base devraient être sans effet sur les transferts de droits annuels. Les mesures de renforcement du programme demandées par les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces brillent par leur absence.

Le renouvellement présente une caractéristique particulière: il prévoit un paiement unique aux provinces bénéficiaires au cours de la première et de la deuxième années du renouvellement, à savoir 150 millions de dollars la première année et 25 millions de dollars la deuxième année. Ces montants devraient être distribués en fonction de la population. Bien que tout financement supplémentaire soit apprécié, cette mesure a été prise sans que les provinces aient été préalablement consultées. Terre-Neuve et le Labrador aurait préféré qu'on lui donne l'occasion de préconiser une méthode d'attribution différente. Ces fonds auraient pu être répartis en fonction de la part des transferts de droits versés à

recognizing that the phase-in of the renewal package, particularly the predictability and stability measures, would not commence until 2005-06. Equal per capita distribution cut the share of the \$175 million allocated to Newfoundland and Labrador from about \$14 million to \$5.5 million.

Coincident with the renewal process, provinces and territories have experienced a series of transfer shocks that have reduced entitlements for both equalization and CHST. These shocks have resulted in provinces having huge liabilities for transfer overpayments that must be repaid to the federal government. A Statistics Canada methodological change in the way residential capital stock is measured in the property tax base resulted in a negative impact on Quebec of about \$650 million. This was converted into a loan repayable over five years. This was followed by the release of 2001 census data in the fall of 2003 that led to significant redistribution of transfer entitlements. Provinces and territories have to repay about \$950 million in related overpayments over a five-year period commencing in 2005-06.

Updates to income tax collection data for 2002 reveal that revenues previously forecast were too high and had to be revised downward. This resulted in negative adjustments to equalization and CHST totalling \$1.8 billion. Again, this was converted into loans repayable over a five-year period.

Finally, an issue arose over the \$1.7 billion fall in equalization entitlements some provinces will experience in 2004-05 compared to recent years. Provinces will have the ability to convert this shortfall in their current entitlements into another interest-free loan payable over five years. The reason for detailing this is to point out that provinces and territories have to repay about \$5 billion over the next five years or so to the federal government for transfer overpayments. When the federal government says that the 2004 renewal package will increase entitlements to provinces by \$1.5 billion in total over a five-year period, this in reality simply reduces the amount of money provinces have to find elsewhere to make loan repayments from \$5 billion down to \$3.5 billion. Having to make these repayments also severely reduces the net amount of new funding provinces will actually realize from any increase in the Canada Health Transfer for health care.

Given that nine of the 10 provinces look like they will record a cumulative deficit in 2003-04 before withdrawals from stabilization funds in the range of \$9 billion and that the Conference Board report projects large aggregate provincial deficits well into the foreseeable future, it is obvious that provinces are not well positioned to repay billions of dollars in transfers to the federal government. While loans are a welcome

chacune des provinces bénéficiaires. La formule aurait été plus conforme au fondement même de la péréquation et aurait tenu compte du fait que l'élément progressif du renouvellement, en particulier les mesures de renforcement de la stabilité et de la prévisibilité, ne se manifesteront qu'en 2005-2006. La répartition en fonction de la population ramène la part des 175 millions de dollars de dollars accordés à Terre-Neuve et au Labrador de 14 millions de dollars à 5,5 millions de dollars.

Parallèlement au processus de renouvellement, les provinces et les territoires ont subi une série de bouleversements qui ont réduit les transferts de droits aussi bien pour la péréquation que pour le TCS. À cause de ces bouleversements, certaines provinces ont un passif énorme dû à des versements de transferts excédentaires qui doivent être remboursés au gouvernement fédéral. Statistique Canada a changé la méthodologie de mesure du capital résidentiel aux fins de l'assiette de l'impôt foncier, ce qui a eu pour le Québec un effet négatif d'environ 650 millions de dollars, qui ont été convertis en prêts remboursables sur cinq ans. Ensuite, la publication des données du recensement de 2001 à l'automne 2003 a entraîné une importante redistribution des transferts de droits. Les provinces et les territoires doivent rembourser environ 950 millions de dollars correspondant à des trop-payés sur une période de cinq ans commençant en 2005-2006.

Les mises à jour des données sur la perception de l'impôt sur le revenu de 2002 révèlent que les recettes prévues initialement étaient trop élevées; il faut les réviser à la baisse. Ce changement entraîne un rajustement à la baisse de la péréquation et du TCS pour un montant total de 1,8 milliard de dollars, converti lui aussi en prêts remboursables sur cinq ans.

Finalement, un problème se pose en ce qui concerne la diminution de 1,7 milliard de dollars de la péréquation accordée à certaines provinces pour 2004-2005 par rapport aux dernières années. Les provinces auront la possibilité de convertir cette diminution en un autre prêt sans intérêt remboursable sur cinq ans. Nous le signalons pour indiquer que les provinces et territoires doivent rembourser environ 5 milliards de dollars sur les cinq prochaines années au gouvernement fédéral à cause de versements de transferts excédentaires. Lorsque le gouvernement fédéral dit que la formule de renouvellement de 2004 va faire augmenter de 1.5 milliard de dollars les transferts de droits aux provinces sur une période de cinq ans, il faut comprendre en réalité qu'elle a simplement pour effet de diminuer le montant que les provinces devront trouver ailleurs pour rembourser les prêts, qui passent de 5 milliards de dollars à 3,5 milliards de dollars. L'obligation d'effectuer ces remboursements réduit considérablement le montant net de financement nouveau qu'obtiendront les provinces si le transfert canadien en matière de santé augmente.

Étant donné que neuf des dix provinces prévoient enregistrer en 2003-2004 un déficit cumulé de l'ordre de 9 milliards de dollars avant le retrait des fonds de stabilisation, et que le rapport du Conference Board prévoit de forts déficits provinciaux dans l'avenir prévisible, il est certain que les provinces auront du mal à rembourser des milliards de dollars de transferts au gouvernement fédéral. Les prêts constituent une bonne mesure de remplacement

alternative to immediate recovery of outstanding balances, given the relative state of federal versus provincial finances, some measure of forgiveness would seem more reasonable in the circumstances.

It would be difficult to appear before the Senate committee without talking about the Atlantic accord and offshore resources in Newfoundland. Newfoundland is pleased to see that the renewal includes a change the province requested to the election mechanism related to its offshore revenue base. Previously, this election had to be made before the data was available to make an informed choice. Now the election can be made after more complete information is available.

The renewal also reset the clock on the Nova Scotia accord, which had expired, allowing that province to start their accord equalization offset provisions again from year one at a later date than when it was originally triggered. The rationale given by the federal government is that this change recognized that Nova Scotia did not receive the expected benefits as the flow of offshore revenues turned out to be lower than originally expected. Newfoundland and Labrador is in a similar situation in regard to its expected offshore benefits being lower than originally expected.

The equalization offset provisions in the Atlantic accord were designed based on assumptions that offshore projects would be developed in fairly rapid succession after one another and that oil prices would continue to rise from levels that were already quite high at the time. At the time the accord was signed, the province expected to be off equalization in a few years. Neither of these assumptions has turned out to be correct.

Because of this, the benefits from the offshore that were expected to flow to Newfoundland and Labrador and form the backdrop for the Atlantic accord will not materialize during the term of the accord. This requires a re-examination of the accord to ensure that the net benefits the province will receive are consistent with the original expectation.

Finally, the Province of Newfoundland and Labrador wishes to express its appreciation to the Standing Senate Committee on National Finance for the invitation to present our views on equalization transfers in this national forum. The province would also like to acknowledge the significant contribution to the national debate on transfers made by the committee with the March 2002 release of the committee report on the effectiveness and possible improvements to the present equalization policy. The province is generally supportive of the recommendations made in that report and was pleased that the federal government acted on several of them, including removing the ceiling and not adopting the macro approach in maintaining the program floor. We await federal action on several others, including restoring the 10-province standard to change the generic solution to include the protection for provincial non-renewal resource revenues and to

à la récupération immédiate des soldes à acquitter, mais compte tenu de la situation financière du fédéral et des provinces, une remise partielle de dette paraîtrait plus raisonnable dans les circonstances.

Il serait difficile de comparaître devant le comité du Sénat sans parler de l'accord de l'Atlantique et des ressources hauturières de Terre-Neuve. Nous sommes heureux de voir que le renouvellement apporte au mécanisme de choix concernant nos recettes fiscales sur les ressources hauturières le changement que nous avions demandé. Auparavant, il fallait faire ce choix avant de disposer des deniers nécessaires. Désormais, on peut le faire en disposant d'une information plus complète.

Par ailleurs, le renouvellement remet les pendules à l'heure en ce qui concerne l'accord de la Nouvelle-Écosse, parvenu à expiration, en permettant à cette province de se prévaloir à nouveau des dispositions de l'accord concernant un paiement de péréquation compensatoire dès la première année à une date plus tardive que celle prévue initialement. Le gouvernement fédéral justifie ce changement en disant qu'il reconnaît que la Nouvelle-Écosse n'a pas reçu les avantages attendus des recettes provenant des ressources hauturières, qui ont été inférieures à ce qu'on avait prévu initialement. Terre-Neuve-et-Labrador se trouve dans une situation semblable en ce qui concerne les recettes provenant des ressources hauturières, qui sont inférieures aux prévisions initiales.

Les dispositions de l'accord de l'Atlantique sur la péréquation de compensation ont été conçues à partir d'hypothèses qui prévoyaient que les projets d'exploitation hauturière seraient réalisés l'un après l'autre à un rythme assez rapide, et que le prix du pétrole, déjà très élevé à l'époque, continuerait d'augmenter. À l'époque où l'accord a été signé, la province prévoyait d'être exclue de la péréquation au bout de quelques années. Aucune de ces hypothèses ne s'est avérée.

En conséquence, les recettes provenant des ressources hauturières dont Terre-Neuve-et-Labrador devait profiter, et qui formaient l'épine dorsale de l'accord de l'Atlantique, ne vont pas se concrétiser pendant la durée d'application de l'accord. Il faut donc réexaminer cet accord en veillant à ce que les avantages nets que recevra la province soient conformes à ce qui était prévu initialement.

Finalement, la province de Terre-Neuve-et-Labrador souhaite remercier le Comité sénatorial des finances nationales de l'avoir invitée à présenter son point de vue sur les transferts de péréquation. La province souhaite également rendre hommage à la façon dont le comité a contribué au débat national sur les transferts en publiant son rapport sur l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation en mars 2002. De façon générale, la province accueille favorablement les recommandations présentées dans ce rapport; elle est satisfaite de voir que le gouvernement fédéral a donné suite à plusieurs d'entre elles, notamment en supprimant le plafond et en écartant l'approche macroéconomique pour préserver le plancher du programme. Nous souhaitons que le gouvernement fédéral concrétise plusieurs autres recommandations du rapport, notamment en revenant à la norme des dix provinces pour

undertake an evaluation of the equalization provisions of the offshore accords to ensure they meet their intent. These recommendations are just as timely in 2004 as they were in 2002.

Senator Comeau: Mr. Paddon, I wanted to zero in on the question of the equalization formula — I would love to — but it is so darn complicated that I get lost in the numbers sometimes. That brings me to my question. Because of the complication, Professor Lazar proposed to us that one possible way we should approach equalization transfers to provinces and so on is that we should be meeting the objectives or the intent of what equalization was all about, that is, to provide a reasonable level of services to all the provinces. The formula is only a means to get there. I may be paraphrasing here, but his intent was to look at whether the objectives are being met, that the formula is strictly a means to get there. An example is to put performance evaluators on whether we are meeting the objective of equal services. He has been proposing what has been tried in other jurisdictions — Australia, South Africa and I believe India. They have independent commissions that look at the performance of the equalization program. Their recommendations become part of the mechanism.

What would be your take on this? Should we look at the concept of an independent commission to look at the performance of equalization rather than the mechanics of equalization?

Mr. Paddon: I think it would be fair to say that we would support any process that would look at an evaluation of the results of the program, whether through an independent commission or through the continuation of the same process we have right now, which is a dialogue between both levels of government.

I am not sure we have a view on which would be preferable. I guess the independent commission would have that element of independence and may be a better way to go, but we have had some reasonably good relationships between the federal government and ourselves.

The real point that I would pick up on is the notion of the need to evaluate whether the program is achieving the objectives as set out in the Constitution. If you look at the standards that are talked about, which is reasonably comparable levels of services and taxation, if you were to ask anybody in the province to Newfoundland whether we have reasonably comparable levels of taxation the answer would be a resounding no, particularly on the income tax side. If you were to ask anybody in our province whether we have reasonably comparative levels of services, they would probably say no, but it is more difficult to objectively measure service levels between different jurisdictions. However, on the tax side, it is easier to be objective — it is possible to look at tax rates and determine whether you are better or worse off.

Certainly, we would welcome some process that would go from the back end, looking at the objectives and saying have the objectives been met.

modifier la solution générique afin d'y inclure la protection des recettes provinciales provenant de ressources non renouvelables, et qu'il évalue les dispositions sur la péréquation des accords sur les ressources hauturières pour faire en sorte qu'elles atteignent l'objectif visé. Ces recommandations sont aussi pertinentes en 2004 qu'elles l'étaient en 2002.

Le sénateur Comeau: Monsieur Paddon, j'aimerais mettre l'accent sur la formule de péréquation, mais elle est si compliquée que je me perds parfois dans les chiffres. J'en viens maintenant à ma question. Du fait de cette complexité, M. Lazar nous a proposé une solution éventuelle pour aborder les transferts de péréquation aux provinces: il s'agit de mettre l'accent sur l'objectif même de la péréquation, qui est de proposer un niveau de services raisonnable à toutes les provinces. La formule ne constitue qu'un moyen pour atteindre cet objectif. Pour paraphraser ces propos, on peut dire qu'il s'agit de voir si les objectifs sont atteints, et la formule de péréquation n'est qu'une façon de le faire parmi d'autres. Par exemple, on peut utiliser des indices d'évaluation du rendement pour voir si l'objectif de l'égalité des services est atteint. Il fait référence à des tentatives faites dans d'autres pays, comme l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Inde, je crois, où des commissions indépendantes vérifient le rendement du programme de péréquation. Leurs recommandations font partie intégrante du mécanisme.

Qu'en pensez-vous? Est-ce qu'on peut envisager la formule d'une commission indépendante qui s'intéresserait au rendement de la péréquation plutôt qu'à son mécanisme?

M. Paddon: Nous sommes favorables à toute formule qui permette d'évaluer les résultats du programme, que ce soit grâce à une commission indépendante ou par le maintien du processus actuel qui est fondé sur un dialogue entre les deux niveaux de gouvernement.

Il est difficile de dire si une formule est préférable à l'autre. La commission aurait l'avantage d'être indépendante et c'est peut-être une meilleure formule, mais nous avons toujours eu d'assez bonnes relations avec le gouvernement fédéral.

J'aimerais revenir à la nécessité de vérifier si le programme atteint effectivement les objectifs énoncés dans la Constitution. Si l'on regarde les normes dont il est question, c'est-à-dire des niveaux comparables de services et d'imposition, n'importe quel Terre-Neuvien vous dira que la province n'a pas les mêmes recettes fiscales que les autres, en particulier pour ce qui est de l'impôt sur le revenu. Il vous dira sans doute également que nous n'avons pas les mêmes niveaux de services que les autres provinces, mais il est plus difficile de les mesurer objectivement. Néanmoins, en matière fiscale, il est plus facile de faire une mesure objective; on peut toujours considérer les taux d'imposition et voir si on est avantagé ou non par rapport aux autres.

Nous sommes tout à fait favorables à un renversement de perspective qui considérerait les objectifs pour vérifier s'ils sont atteints.

Senator Comeau: This is one of the areas that this committee may want to pursue further. I believe we will have some witnesses who will provide us with more information on this subject.

On the question of the renewal, you mentioned the 2004 renewal, which is now, as I understand it, part of the budget paper submitted a couple of weeks ago. My impression was that the renewal was not set to go, that the talks were still ongoing with the provinces on the new equalization mechanics. Suddenly, this disappeared in the budget paper, and there had been no real agreement between the province and the feds. It is there in the budget papers now until 2009.

Am I reading it that somehow there was an agreement on the renewal?

Mr. Paddon: It is fair to say that the equalization program is a federal program, so it does not necessarily come down to whether there is an agreement or not. There is a process of consultation that has occurred over the past five years, and a number of the technical issues have been discussed with both levels of government.

There had been a meeting of finance ministers in January or February, in which some of the issues that were outstanding were reviewed. At that point, there were still a number of outstanding issues. Ministers were still concerned that the federal government had not adequately addressed the issue of the 10-province standard and the revenue coverage, and they hoped to see some movement on that issue.

A number of technical issues were revealed to the provinces shortly before budget day, which we have not had a chance to properly or appropriately analyze or discuss with the federal government. That process was a little frustrating — in other words, hearing about it at the last moment.

My minister is more concerned about a commitment to take a fairly substantial look at the issue of the standard in this round of renewal. From our perspective, we have not had the level of debate and discussion we thought we would get.

Senator Comeau: One thing that bothers me with the way the equalization formula seems to work is that we now have the 2004-09 mechanics in place, but yet I have been reading in the newspapers that the Prime Minister intends to discuss the health issue, the question of health funding, over the summer months. We still do not have this 10-province standard accommodated, and there is the question of even meeting the constitutional objectives, and yet we are talking about having over the coming months what should be probably a part of the equalization formula. It seems to be going ad hoc, tackling one issue at a time rather than tackling what should be the constitutional objective.

Mr. Paddon: In Newfoundland and Labrador, we view equalization as the program that is predominantly providing the lion's share of funding for health care in our province. We would like to see both transfer programs, or three transfer programs now, looked at in lock step. Health care in our province costs

Le sénateur Comeau: C'est l'une des questions que notre comité souhaite approfondir. Je crois que nous allons accueillir des témoins qui vont nous fournir de l'information à ce sujet.

Vous avez parlé du renouvellement de 2004 qui, si je comprends bien, fait partie du document budgétaire présenté il y a quelques semaines. J'avais l'impression que ce renouvellement n'était pas encore prêt et que la discussion avec les provinces sur les nouveaux mécanismes de péréquation se poursuivait toujours. On a constaté soudain qu'il n'en était plus question dans le document budgétaire et qu'il n'y avait pas de véritable accord entre les provinces et le fédéral. Le document budgétaire renouvelle le programme jusqu'en 2009.

Faut-il en conclure qu'il y a eu un accord sur le renouvellement?

M. Paddon: Il est juste de dire que le programme de péréquation est un programme fédéral et peu importe donc de savoir s'il y a eu un accord ou non. Il y a eu un processus de consultation au cours des cinq dernières années et les deux niveaux de gouvernement ont évoqué un certain nombre de questions techniques.

Les ministres des Finances se sont rencontrés en janvier ou en février pour examiner certaines des questions qui restaient alors en suspens. Les ministres déploraient que le gouvernement fédéral n'ait pas résolu la question de la norme des dix provinces ni celle de l'éventail des recettes assujetties à la péréquation, et ils souhaitaient que l'on progresse sur ces questions.

Un certain nombre de questions techniques ont été révélées aux provinces peu avant le dépôt du budget, et nous n'avons pas eu l'occasion de les analyser ni d'en parler avec le gouvernement fédéral. Il est toujours assez agaçant de n'être informé qu'au dernier moment.

Mon ministre souhaiterait avant tout que le gouvernement s'engage à approfondir la question de la norme pendant la période actuelle de renouvellement. De notre point de vue, nous n'en avons pas discuté autant que nous souhaitons le faire.

Le sénateur Comeau: Ce qui me préoccupe dans la formule de péréquation, c'est que les mécanismes sont déjà en place pour la période de 2004 à 2009, mais j'ai lu dans les journaux que le premier ministre avait l'intention de discuter au cours de l'été de santé et de financement des soins de santé. La question de la norme des dix provinces n'est toujours pas réglée, on se demande si les objectifs constitutionnels sont atteints, mais il va être question, au cours des prochains mois, de ce que devrait contenir la formule de péréquation. Il semble qu'on aborde les questions une par une au lieu de s'intéresser à l'objectif constitutionnel.

M. Paddon: À Terre-Neuve-et-Labrador, nous considérons que la péréquation est la source de financement essentielle des soins de santé dans la province. Nous aimerions que les deux programmes de transfert ou les trois programmes de transfert soient considérés conjointement. Dans notre province, les soins de santé coûtent

about \$1.6 billion. The CHST — the combined CHT and CST — basically give just over \$400 million. Therefore, only a small percentage of our health care funding comes from that source.

Equalization is the prime funding mechanism from the federal government that we see for health care. Clearly, we would have liked to see the adequacy issue of the equalization program dealt with more fundamentally in this renewal to allow us to more appropriately use that to fund health care in the province. We have lost the window of opportunity now, and we have to wait until 2009 to see any substantive change in that program.

Senator Comeau: Is the health care discussion this summer, even though it is an equalization issue, done outside of equalization?

Mr. Paddon: From our perspective, equalization funds the lion's share of health care. Clearly, the Canada Health Transfer is the dedicated transfer now that is provided for health care. One would presume that the discussions that will take place over the summer, in terms of whatever discussions might occur on funding, would be related to that transfer.

Senator Comeau: Rather than equalization.

Regarding the Atlantic accord, I believe there was the Nova Scotia accord and then there was the Newfoundland one. I am going from memory. I believe the Nova Scotia one was done prior to the Newfoundland. You can correct me if I'm wrong.

Mr. Paddon: It was the other way around.

Senator Comeau: Okay. My understanding is that Nova Scotia agreed to the accord and agreed to drop the 25 per cent crown share in exchange for some certain benefits on the equalization. If memory serves me, it would get added benefits under equalization — that it would not be taxed as quickly.

Mr. Paddon: I would not want to speak on behalf of Nova Scotia.

Senator Comeau: I am trying to get to the point of whether Newfoundland had a similar provision that basically was disregarded later on.

Mr. Paddon: Newfoundland did not have the same crown share adjustment provision that Nova Scotia ended up with in its accord. The equalization offset mechanisms in the Newfoundland and Nova Scotia accords are different. It is difficult to compare both accords.

Both accords did recognize that equalization was going to be a problem. I suppose our expectation back in the mid-1980s when the accords were signed was that revenues were going to spike dramatically from our offshore resources and that we would be off equalization quickly. We wanted a mechanism in place to phase out the dramatic fall-off in equalization. That is really the way the offset provisions were put in place to reflect that.

environ 1,6 milliard de dollars. Le TCS, qui couvre la santé et les programmes sociaux, nous apporte un peu plus de 400 millions de dollars. Par conséquent, seule une petite partie du financement des soins de santé provient de cette source.

La péréquation est à notre avis le principal mécanisme de financement des soins de santé qui provient du gouvernement fédéral. Nous aurions aimé que la question de la pertinence du programme de péréquation soit approfondie davantage à l'occasion du renouvellement, ce qui nous aurait permis d'utiliser les fonds plus efficacement pour financer les soins de santé. Nous avons laissé passer l'occasion et il va falloir attendre jusqu'en 2009 pour apporter des changements de fond au programme.

Le sénateur Comeau: Même s'il s'agit d'une question de péréquation, est-ce que les discussions de cet été sur la santé vont se tenir en dehors de la péréquation?

M. Paddon: De notre point de vue, la péréquation est la principale source de financement des soins de santé. Le Transfert canadien en matière de santé est évidemment consacré aux soins de santé. On peut supposer que les discussions qui auront lieu cet été en matière de financement porteront sur ce transfert.

Le sénateur Comeau: Plutôt que sur la péréquation.

En ce qui concerne l'accord de l'Atlantique, je crois qu'il y a eu l'accord de la Nouvelle-Écosse puis celui de Terre-Neuve. J'essaye de m'en souvenir. Je crois que celui de la Nouvelle-Écosse a précédé celui de Terre-Neuve, sauf erreur de ma part.

M. Paddon: C'est le contraire.

Le sénateur Comeau: D'accord. Je crois savoir que la Nouvelle-Écosse a souscrit à l'accord et a accepté de renoncer à 25 p. 100 de sa part de la Couronne en échange de certains avantages au titre de la péréquation. Si je me souviens bien, elle a obtenu des avantages supplémentaires au titre de la péréquation, notamment des taux d'imposition plus progressifs.

M. Paddon: Je ne peux pas m'exprimer au nom de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Comeau: J'aimerais savoir si Terre-Neuve a bénéficié d'une disposition semblable qui a été abandonnée par la suite.

M. Paddon: Terre-Neuve n'avait pas la même disposition que la Nouvelle-Écosse à propos du rajustement de la part de la Couronne. Les mécanismes de compensation de la péréquation sont différents dans l'accord de Terre-Neuve et dans celui de la Nouvelle-Écosse. Il est difficile de comparer ces deux accords.

Ils reconnaissent tous les deux que la péréquation va causer un problème. Quand les accords ont été signés au milieu des années 80, on s'attendait à ce que les recettes provenant des ressources extracôtières augmentent considérablement et que la région n'ait plus besoin de péréquation. Nous voulions mettre en place un mécanisme pour atténuer la brusque diminution de la péréquation. C'est l'origine des dispositions de compensation.

Senator Ringuette: We have heard much about the 10-province standard in the last few months. Have you done a model of the outcome of using the 10-province standard — because Alberta would be in this scenario — also removing the special agreement with Newfoundland and Nova Scotia in regards to offshore revenues? Have you looked at that scenario?

Mr. Paddon: If we went to a 10-province standard, what would be the impact on Newfoundland and Labrador; is that your question?

Senator Ringuette: If you include the oil revenue from Alberta in establishing the standards, then you would also have to include all the revenues from offshore for Newfoundland, in order to have everyone in the standard. There would be no special agreement in regard to Newfoundland and Nova Scotia. Have you run that scenario?

Mr. Paddon: I am not sure it is true that you would not have a special agreement with Newfoundland and Labrador and Nova Scotia. You could still have a 10-province standard and special agreement with the two provinces.

Senator Ringuette: In other words, having your cake and eating it too, as they say.

Mr. Paddon: There are two separate issues, as we see it. From an equalization perspective, you have to look at the constitutional commitment — that is, to ensure that we have adequate revenues to provide adequate services. We see the 10-province standard as the only way of achieving that objective. If you went to a 10-province standard, it would result for Newfoundland and Labrador this year in about another \$150 million in equalization revenue.

Senator Ringuette: If you removed the special agreement related to offshore, what would be the result?

Mr. Paddon: If memory serves me, with respect to the Atlantic accord, we will probably receive in the range of \$120 million to \$150 million this year.

Senator Ringuette: There would be a difference of maybe \$25 million to \$30 million; correct?

Mr. Paddon: That is if the special Atlantic accord were negated; but it is a separate agreement.

Senator Ringuette: You cannot on the one hand include the revenue from oil and gas from Alberta in the standards and not have the same thing apply to the rest of the provinces.

Mr. Paddon: The 10-province standard would still include the resource revenues from Newfoundland and Labrador and Nova Scotia. The Atlantic accord provision is a mechanism that operates outside the equalization program. It is determined with reference to some of the equalization impacts, but the actual payment of the Atlantic accord is separate from equalization and is paid not by the Department of Finance but by the Department of Natural Resources.

Le sénateur Ringuette: On a beaucoup entendu parler de la norme des 10 provinces au cours des derniers mois. Est-ce que vous avez réalisé un modèle résultant de l'application de la norme des 10 provinces — puisque l'Alberta est présente dans ce scénario — en supprimant les accords spéciaux avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse en matière de recettes sur les ressources extracôtières? Est-ce que vous avez envisagé ce scénario?

M. Paddon: Vous voulez savoir quel serait l'effet de la norme des 10 provinces sur Terre-Neuve-et-Labrador; est-ce bien votre question?

Le sénateur Ringuette: Si l'on inclut les recettes pétrolières de l'Alberta dans la fixation de la norme, il faut aussi y inclure toutes les recettes des ressources extracôtières de Terre-Neuve pour que la norme concerne tout le monde. Il ne devrait plus y avoir d'accord spécial concernant Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. Avez-vous expérimenté ce scénario?

M. Paddon: Je ne suis pas certain qu'il faille écarter l'accord spécial avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. On pourrait très bien avoir une norme des 10 provinces et un accord spécial avec deux d'entre elles.

Le sénateur Ringuette: En d'autres termes, tout avoir, comme on dit.

M. Paddon: Il y a deux questions distinctes, à notre avis. Du point de vue de la péréquation, il faut examiner l'engagement constitutionnel — c'est-à-dire nous assurer que nous avons des recettes suffisantes pour offrir des services adéquats. Nous considérons que la norme des dix provinces est la seule façon d'atteindre cet objectif. Si on adoptait une norme pour les dix provinces, cette année, Terre-Neuve-et-Labrador recevrait 150 millions de dollars de plus dans le cadre du programme de péréquation.

Le sénateur Ringuette: Qu'arriverait-il si on éliminait la disposition spéciale relative aux ressources extracôtières?

M. Paddon: Si j'ai bonne mémoire, en ce qui concerne l'accord de l'Atlantique, nous recevriions probablement entre 120 et 150 millions de dollars cette année.

Le sénateur Ringuette: Il y aurait une différence de peut-être 25 à 30 millions de dollars, n'est-ce pas?

M. Paddon: Si l'accord spécial de l'Atlantique était éliminé; mais il s'agit d'une entente distincte.

Le sénateur Ringuette: On ne peut pas inclure dans les normes les recettes pétrolières et gazières pour l'Alberta sans faire la même chose pour les autres provinces.

M. Paddon: La norme des dix provinces inclurait toujours les recettes provenant des ressources de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse. La disposition de l'accord de l'Atlantique est un mécanisme qui fonctionne à l'extérieur du programme de péréquation. Elle est déterminée en tenant compte de l'impact de la péréquation, mais le montant qui est en fait versé en vertu de l'accord de l'Atlantique est un versement distinct de la péréquation et il n'est pas versé par le ministère des Finances, mais bien par le ministère des Ressources naturelles.

I should also make the point that, in terms of our forecast for resource revenues, 2004-05 may likely be one of the last years that we would see any benefits from the Atlantic accord.

Senator Ringuette: With regard to the additional funding for health care that was reached in the federal 2003 budget — an amount of \$34.8 billion — how much has Newfoundland acquired from that money? How much are you getting and how much have you used?

Mr. Paddon: Our share of the CHST is about 1.6 per cent of the total. It is allocated on a population share, and our share of the national population is 1.6 per cent.

In terms of the new money being put into the CHST, the special funds, exclusive of the additional \$2 billion that was agreed to the other month, that money was taken into our revenues last year, in 2003-04, and it was all spent, in 2003-04.

Senator Ringuette: The additional cash transfers — the \$2.5 billion that had been identified to relieve existing pressures and the \$16 billion over five years that was to see primary health care, home care, catastrophic coverage — you have already used that money for those programs; is that correct?

Mr. Paddon: There are two components. Some of the money is being flowed over the next five years. Hence, if we did not get the money or we do not have the ability to take the money, we have not used it. We had the ability to take some of the money up front. If we had the ability to take it up front, we took it and used it for health care. Any money that will flow over the next two, three or five years that we cannot take now, we will spend it in over that period of time. If we had the flexibility to take it early, we took it early, because of the funding pressures we had in health care.

Senator Ringuette: In terms of the \$16 billion that is targeted over five years, you are saying that on a yearly basis you took what was available. Hence, I imagine that you have put in place a primary health care, home care and catastrophic drug coverage system; am I correct?

Mr. Paddon: In terms of primary health care, our Department of Health and Community Services is currently putting forward recommendations to achieve primary health care reform. In terms of catastrophic drugs, that program is in the process of being developed; with respect to home care, we have had a home care program for quite some time.

Senator Ringuette: We have also heard from Professor Lazar that there is an additional cost to provide services for rural communities or populations that are greatly disparate in

Je devrais également souligner qu'en ce qui concerne les prévisions de nos recettes provenant des ressources, 2004-2005 risque bien d'être l'une des dernières années au cours de laquelle nous tirerons des avantages de l'accord de l'Atlantique.

Le sénateur Ringuette: En ce qui concerne les fonds supplémentaires pour les soins de santé dans le budget fédéral de 2003 — un montant de 34,8 milliards de dollars — combien d'argent a reçu Terre-Neuve? Combien avez-vous reçu et combien avez-vous utilisé?

M. Paddon: Notre part du TCS est d'environ 1,6 p. 100 du total. Notre part est allouée en fonction de notre population, et notre population représente 1,6 p. 100 de la population canadienne.

Pour ce qui est des fonds supplémentaires qui ont été consacrés au TCS, les fonds spéciaux, à part le montant additionnel de deux milliards de dollars qui a été convenu l'autre mois, cet argent a été intégré à nos recettes l'an dernier, en 2003-2004, et tout le montant a été dépensé, en 2003-2004.

Le sénateur Ringuette: Les transferts de fonds additionnels — les 2,5 milliards de dollars qui devaient réduire les pressions actuelles et les 16 milliards de dollars prévus sur une période de cinq ans pour les soins de santé primaires, les soins à domicile, la couverture de médicaments onéreux — vous avez utilisé tout cet argent pour ces programmes, n'est-ce pas?

M. Paddon: Il y a deux éléments. Une partie des fonds sera acheminée au cours des cinq prochaines années. Donc, si nous n'obtenons pas cet argent ou si nous n'avons pas la possibilité de l'obtenir, nous ne l'utiliserons pas. Nous avons la possibilité de recevoir une partie de l'argent tout de suite. Nous avons donc saisi cette possibilité et nous avons utilisé les fonds pour les soins de santé. Tous les fonds que nous recevrons au cours des deux, trois ou cinq prochaines années et que nous ne pouvons recevoir maintenant seront dépensés au cours de cette période. Quand nous avons la possibilité de recevoir ces fonds plus tôt, nous avons saisi l'occasion, en raison des pressions que nous subissons au niveau du financement des soins de santé.

Le sénateur Ringuette: Pour ce qui est des 16 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années, vous dites que vous avez pris ce qui était disponible chaque année. Par conséquent, j'imagine que vous avez mis en place un régime de soins de santé primaires, de soins à domicile et de couverture de médicaments onéreux, n'est-ce pas?

M. Paddon: En ce qui concerne les soins de santé primaires, notre ministère de la Santé et des Services communautaires est en train de préparer des recommandations en vue d'une réforme des soins de santé primaires. En ce qui concerne la couverture des médicaments onéreux, on est en train d'élaborer un programme à cet égard; pour ce qui est des soins à domicile, ce programme est en place depuis un certain temps déjà.

Le sénateur Ringuette: Le professeur Lazar nous a dit qu'il y avait un coût supplémentaire pour fournir des services aux populations ou aux collectivités rurales et que ce coût était

comparison to large urban centres where the population density would reduce the cost per capita. Has that element been discussed during the federal-provincial talks?

Mr. Paddon: This speaks to the issue of expenditure need that I spoke to briefly in my remarks.

Newfoundland and Labrador believes that this issue needs to be looked at more closely. It is a complicated issue when you start to measure the relative needs of one province over the others. We would argue that population density is an issue that should be looked at. We have a large province, but the population is spread over a wide geographic area. That is only one element; there are other issues that get to need as well that need to be addressed.

It is my understanding that part of moving forward to the next renewal that is one of the issues that is on the table for substantial review between the federal government and the provinces, and we are looking forward to making some headway in that area.

Senator Doody: On the 10-province standard, the federal government has always taken the stand that the wild fluctuations in the Alberta oil revenues are such that they cause too much uncertainty in the program. Does that not bother you?

Mr. Paddon: We have been relatively sensitive to that issue. We would have been happy to include measures that would limit or smooth out the volatility. One of the proposals in the 2004 renewal package is a three-year moving average that, by design, is intended to smooth equalization entitlements and reduce some of the volatility. There is now an automatic, built-in mechanism in the program that would help mitigate some of the volatility issues. If there was something else that needed to be looked at to smooth or take away some of that volatility, we would be happy to look at it, because we do recognize that it is an issue.

Senator Doody: You still prefer the 10-province standard.

Mr. Paddon: Absolutely.

Senator Doody: I thought you would. How badly did the economic downturn in Ontario hurt the Province of Newfoundland in terms of fiscal transfers?

Mr. Paddon: If you look at the equalization entitlements in 2001-02, in total they were almost \$11 billion. In 2003-04, they are down to \$8.7 billion. The reduction in transfers over that two-year period had about a \$300 million impact on Newfoundland and Labrador.

Senator Doody: Is there no way you can cushion that? Is there no floor?

considérablement plus élevé par rapport au coût des services offerts dans les centres urbains où la densité de la population réduit le coût par habitant. Cet élément a-t-il été abordé au cours des négociations fédérales-provinciales?

M. Paddon: J'en ai parlé brièvement dans mes observations lorsque j'ai fait allusion aux besoins relatifs d'une province par rapport aux autres.

Terre-Neuve-et-Labrador est d'avis que cette question doit être examinée de plus près. C'est une question compliquée lorsque l'on commence à évaluer les besoins relatifs d'une province par rapport aux autres. Nous disons que la densité de la population est une question qui devrait être examinée. Nous avons une grande province, et la population est disséminée sur une vaste région géographique. Cela n'est qu'un élément; il y a d'autres éléments relatifs aux besoins qu'il faut également examiner.

Je crois comprendre que cet élément du prochain renouvellement est l'une des questions qui fera l'objet d'un examen important de la part du gouvernement fédéral et des provinces, et nous espérons pouvoir faire des progrès à cet égard.

Le sénateur Doody: En ce qui concerne la norme des dix provinces, le gouvernement fédéral a toujours été d'avis que les fluctuations importantes des recettes pétrolières de l'Alberta faisaient en sorte que cela créait trop d'incertitude pour le programme. Cela ne vous dérange-t-il pas?

M. Paddon: Nous avons été relativement sensibles à cette question. Nous aurions été heureux d'inclure des mesures qui auraient limité ou atténué l'instabilité. L'une des propositions du projet de renouvellement 2004 serait d'avoir une moyenne mobile établie sur trois ans qui viserait à aplanir les droits à la péréquation et à réduire l'instabilité en partie. À l'heure actuelle, le programme comporte un mécanisme automatique, intégré, qui aiderait à atténuer certains problèmes d'instabilité. S'il y avait une autre façon de l'atténuer ou de la réduire, nous serions heureux d'examiner cette possibilité, car nous reconnaissons que c'est un problème.

Le sénateur Doody: Vous préférez tout de même la norme des dix provinces.

M. Paddon: Absolument.

Le sénateur Doody: C'est ce que je pensais. Dans quelle mesure le ralentissement économique de l'Ontario a-t-il nui à la province de Terre-Neuve pour ce qui est des transferts fiscaux?

M. Paddon: Si on regarde le droit à la péréquation pour 2001-2002, au total, il atteignait presque les 11 milliards de dollars. En 2003-2004, il n'atteignait que 8,7 milliards de dollars. La réduction des transferts au cours de cette période de deux ans a eu un impact d'environ 300 millions de dollars sur Terre-Neuve-et-Labrador.

Le sénateur Doody: N'est-il pas possible pour vous d'atténuer cet impact? N'y a-t-il pas de minimum?

Mr. Paddon: There is a floor. There is no doubt that we have some redress through the Atlantic accord payments. It has mitigated some of that downturn. Again, with the Atlantic accord, the way our modelling looks, the impact will be almost negated by the time next year rolls around.

Senator Doody: I get nervous when you start talking about the Atlantic accord and equalization in the same breath. The equalization is a constitutional commitment, and the Atlantic accord is a negotiated agreement between the provinces and the federal government. Admittedly, the federal government won the accord case, and they had a lot of heavy cards when you were trying to negotiate. There is nothing new about that.

How many fields are actively in production on the offshore? You have Hibernia.

Mr. Paddon: Hibernia and Terra Nova are actively producing right now. The White Rose field is currently being developed and is expected to come on stream in early 2006. The construction of the production vessel and development of the wells themselves is actively being done now.

Senator Doody: How long will production last? How long can the province expect economic results from the offshore?

Mr. Paddon: We are probably looking at a 20-year time horizon based on the existing fields.

Senator Doody: Are there any immediate prospects of anything new?

Mr. Paddon: The Hebron field is the other field yet to be developed, but there has been no sanction for that field to go ahead by the companies that would operate the field.

Senator Doody: Despite the commitment of the Government of Canada in its agreement with the province, namely, that the majority of the economic benefits of the offshore oil would flow to Newfoundland, nevertheless, for the next 20 years, 80 per cent of the fiscal benefits under the current agreement will still go to Ottawa.

Mr. Paddon: That is right.

Senator Doody: That is unconscionable. You say that you have to live with the current arrangements until 2009 for the equalization, for the agreement?

Mr. Paddon: It is a five-year renewal.

Senator Doody: Can the Government of Canada not change that any time it wants to? It is not an agreement but a program.

Mr. Paddon: It is a legislated program, so one would presume that if change were warranted or needed one could go to the legislature.

Senator Doody: I assume you will be pressing your case for a more equitable deal.

M. Paddon: Il y en a un. Il ne fait aucun doute que nous avons un certain recours grâce aux paiements en vertu de l'accord de l'Atlantique. Cela a permis d'atténuer certaines de ces conséquences. Encore une fois, grâce à l'accord de l'Atlantique, d'après les études que nous avons faites, l'impact sera presque annulé d'ici l'an prochain.

Le sénateur Doody: Cela me rend nerveux lorsque vous commencez à parler en même temps de l'accord de l'Atlantique et de la péréquation. La péréquation est un engagement constitutionnel tandis que l'accord de l'Atlantique est une entente négociée entre les provinces et le gouvernement fédéral. J'admets que le gouvernement fédéral a eu gain de cause en ce qui concerne l'accord et avait de nombreux arguments convaincants lorsque vous avez tenté de négocier. Il n'y a rien de nouveau à ce sujet.

Combien y a-t-il de champs pétrolifères activement en production au large des côtes? Vous avez Hibernia.

M. Paddon: Hibernia et Terra Nova produisent activement à l'heure actuelle. On est en train de mettre en valeur le champ de White Rose et il devrait commencer à produire au début de 2006. On est en train maintenant de construire le navire de production et de mettre en valeur les puits comme tels.

Le sénateur Doody: Combien de temps durera la production? Pendant combien de temps la province peut-elle s'attendre à des résultats économiques provenant du pétrole extracôtier?

M. Paddon: Avec les champs pétrolifères qui existent à l'heure actuelle, on parle sans doute d'une vingtaine d'années.

Le sénateur Doody: Y a-t-il quelque chose de nouveau qui risque de se produire dans l'immédiat?

M. Paddon: Le champ Hebron est également à mettre en valeur, mais les compagnies qui en assuraient l'exploitation n'ont pas encore donné le feu vert.

Le sénateur Doody: Même si le gouvernement fédéral s'est engagé dans son entente avec la province, en l'occurrence que l'essentiel des retombées économiques du pétrole extracôtier reviendrait à Terre-Neuve, il n'empêche que pendant les 20 prochaines années, 80 p. 100 des recettes fiscales dérivées de l'entente actuelle reviendront quand même à Ottawa.

M. Paddon: C'est exact.

Le sénateur Doody: Cela est déraisonnable. Vous dites que vous devrez subir les ententes actuelles jusqu'en 2009 pour la péréquation, pour l'entente?

M. Paddon: La reconduction est pour cinq ans.

Le sénateur Doody: Le gouvernement fédéral ne peut-il pas changer cela à sa guise? Ce n'est pas une entente, c'est un programme.

M. Paddon: C'est un programme mandaté par la loi, et on peut dès lors supposer que si des changements se justifiaient ou devenaient nécessaires, il faudrait en saisir le Parlement.

Le sénateur Doody: J'imagine que vous allez faire valoir votre argument en faveur d'un arrangement plus équitable.

Mr. Paddon: That would be a fair assumption.

[*Translation*]

Senator Ferretti Barth: The equalization program, which I find very complicated, has been keeping me awake nights for a long time. I am trying to comprehend the standards that define it. However, year after year, we come back with the same questions over and over, due to the fact that the provincial ministers are displeased because the payments are inadequate.

In 2003, the provincial finance ministers asked the federal government to come back to the ten-province standard. What advantage would there be for Newfoundland and Labrador if the equalization program were to be calculated on a ten-year basis, rather than five years, as is the case at the moment?

[*English*]

Mr. Paddon: If we went to a 10-province standard, we would get about \$150 million in additional equalization payments, per year.

[*Translation*]

Senator Ferretti Barth: What do you think of the vertical system? If the federal government offers the equalization program to the provinces, it will end up with a horizontal system. Would you like to see that? Does this amendment meet the needs of all the provinces?

[*English*]

Mr. Paddon: If you look at both the horizontal and vertical fiscal imbalances, you have to look at them separately. On the horizontal imbalance, clearly we see an inadequate program currently, so it is not addressing the fiscal disparity needs among all the provinces. We would see three things needed to get to a more adequate program. The first would be the 10-province standard; the second would be to ensure that the comprehensive revenue coverage principle is adhered to; and third, we would like to see an examination of this expenditure need component talked about earlier, rather than just focusing on revenue, to look at need or cost of delivering services to see if there is something that should be done there. If those three things were done, we would think that the horizontal issues would be reasonably taken care of.

In terms of the vertical fiscal imbalance, the imbalance that exists between the provinces and the federal government, clearly, when you look at the Conference Board of Canada report and project out into the future, the federal government will be in a far better position fiscally to be able to address needs, particularly as it concerns health care, into the foreseeable future. The provinces at this point, given the pressures we have, will not be in a position to be able to substantively fund rising costs, particularly in health care, which over the last five to seven years have risen dramatically. Whether they will rise at the same level over the next number of years, I do not know. If you look at the demographics, particularly in Newfoundland and Labrador, we have a rapidly aging population. We will see that health care costs

M. Paddon: On peut le supposer, oui.

[*Français*]

Le sénateur Ferretti Barth: Le programme de péréquation, que je trouve très compliqué, me cause de l'insomnie depuis longtemps. Je cherche à digérer les normes qui le définissent. Pourtant, année après année nous revenons toujours avec les mêmes questions, à savoir que les ministres des provinces sont mécontents parce que les montants sont insuffisants.

En 2003, les ministres provinciaux des finances avaient demandé au gouvernement fédéral de revenir à la norme des dix provinces. Que gagnerait Terre-Neuve-et-Labrador si le programme de péréquation se calculait sur une base de dix ans au lieu de cinq, comme c'est le cas actuellement?

[*Traduction*]

M. Paddon: S'il y avait une norme pour les dix provinces, nous toucherions environ 150 millions de dollars de plus chaque année au titre de la péréquation.

[*Français*]

Le sénateur Ferretti Barth: Que pensez-vous du système vertical? Si le gouvernement fédéral offre le programme de péréquation aux provinces, il se retrouvera avec un système horizontal. Souhaitez-vous cela? Cette modification rencontrera-t-elle les besoins de toutes les provinces?

[*Traduction*]

M. Paddon: Si l'on considère les déséquilibres fiscaux horizontaux et verticaux, il faut le faire de façon distincte. Pour ce qui est du déséquilibre horizontal, effectivement, nous considérons que le programme actuel est inadéquat, et il ne fait donc rien pour remédier à la disparité fiscale entre les provinces. Il faudrait selon nous trois choses pour que le programme soit plus adéquat. En premier lieu, la norme pour les dix provinces, en second lieu, faire en sorte de respecter le principe de la couverture complète des recettes et troisièmement, nous aimerions qu'on examine la composante des dépenses nécessaires dont on a déjà parlé au lieu de ne regarder que l'aspect recettes, examiner plutôt la nécessité ou le coût de la prestation des services afin de déterminer s'il n'y a pas quelque chose à faire sur ce plan. En faisant tout cela, on parviendrait, je crois, à trouver une solution raisonnable au problème horizontal.

Pour ce qui est du déséquilibre vertical, le déséquilibre qui existe entre les provinces et le gouvernement fédéral, il est manifeste lorsqu'on regarde le rapport du Conference Board et qu'on fait des projections que le gouvernement fédéral sera en bien meilleure posture fiscale pour répondre aux besoins, surtout en ce qui concerne la santé, et cela dans un avenir prévisible. Pour l'instant, étant donné les sollicitations dont elles font l'objet, les provinces ne seront pas en mesure de financer à grande échelle l'augmentation des coûts, surtout en ce qui concerne la santé, d'autant que depuis cinq à sept ans, ces coûts ont augmenté considérablement. J'ignore par contre si ce rythme d'augmentation se maintiendra pendant les années à venir. Mais si l'on regarde les statistiques démographiques, surtout à Terre-

will continue to be a large consumer of program spending dollars, and without some more substantive assistance from the federal government, it will be more and more difficult to address those needs.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Paddon, for attending today, and thank you for a very comprehensive statement of your province's position on this important matter. We hope that you will have an early solution to the public service strike in Newfoundland and Labrador, one way or the other.

Mr. Paddon: Let us hope so. Thank you.

The Chairman: We invite the Mr. Mitchell Murphy to the table. He has come unaccompanied by advisors or aides.

Mr. Mitchell Murphy, Provincial Treasurer, Government of Prince Edward Island: It is a reflection of the fiscal situation we find ourselves in in Prince Edward Island.

The Chairman: It probably befits a minister who has served in as many portfolios as you have in the past eight years or so, since you entered the legislature. I see from your biography that you have been Minister of Community Affairs, Attorney General, Minister responsible for Acadian and Francophone Affairs, Government House Leader, Minister of Technology and the Environment and Minister of Agriculture and Forestry. Now you are Provincial Treasurer and also, importantly for anybody who knows anything about Prince Edward Island, Minister responsible for the P.E.I. Harness Racing Commission.

Anyone who has been in Charlottetown during old home week or in Summerside at any time will know how important and how enjoyable those activities are. I actually made some money at the track there, a small amount one time, I am happy to report.

Thank you very much for taking time from the important duties that preoccupy you in Prince Edward Island to come here and help us in our study of equalization. As you know, we undertook this study — actually, it is a renewal of a study we did a while ago — before the new bill came down with the budget documents. Therefore, there is an opportunity for you here to discuss equalization in general, but in the context of the new formula, the renewed formula that will be before Parliament shortly. You have an opening statement, minister, and I invite you to proceed.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I shall try and confine my remarks to 10 minutes. The dialogue with the last presenter was interesting and helpful.

Neuve-et-Labrador, on peut voir que la population vieillit rapidement. Nous constaterons donc que le coût des soins de santé va continuer à consommer une part importante des dépenses au titre des programmes et, sans une aide beaucoup plus marquée de la part du gouvernement fédéral, il sera de plus en plus difficile de répondre à ces besoins.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Paddon, d'être venu aujourd'hui, et merci aussi pour cet exposé très complet de la situation de votre province dans ce dossier important. Nous espérons que vous parviendrez à régler rapidement la grève de la fonction publique à Terre-Neuve-et-Labrador, et cela, peu importe avec quelle issue.

M. Paddon: C'est à espérer, en effet. Je vous remercie.

Le président: Nous allons maintenant inviter M. Mitchell Murphy à prendre place. M. Murphy est venu seul, sans conseiller ni adjoint.

M. Mitchell Murphy, trésorier provincial, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard: Ce qui traduit bien la situation fiscale dans laquelle nous nous trouvons dans notre province.

Le président: C'est probablement tout à l'honneur d'un ministre qui a détenu autant de portefeuilles que vous ces huit dernières années, depuis votre arrivée au Parlement provincial. Je vois dans votre biographie que vous avez été ministre des Affaires communautaires, procureur général, ministre responsable des Affaires acadiennes et francophones, leader du gouvernement à l'Assemblée, ministre de la Technologie et de l'Environnement et ministre de l'Agriculture et des Forêts. Vous êtes maintenant le trésorier provincial et, également, ce qui a son importance comme le sait quiconque connaît un peu l'Île-du-Prince-Édouard, ministre responsable de la Commission provinciale des courses au trot attelées.

Quiconque a été à Charlottetown pendant la semaine du patrimoine ou à Summerside à n'importe quel moment de l'année sait à quel point ces activités sont à la fois importantes et amusantes. J'ai d'ailleurs moi-même gagné un peu d'argent aux courses là-bas, un petit montant une seule fois, je suis heureux de pouvoir vous le dire.

Je vous remercie beaucoup d'avoir pris le temps, malgré les tâches fort importantes qui vous mobilisent dans votre province, de venir ici pour nous aider à étudier la péréquation. Comme vous le savez, nous avons entamé cette étude — il s'agit plutôt de la reprise d'une étude que nous avions faite il y a un certain temps déjà — avant qu'un nouveau projet de loi ne soit déposé avec les documents budgétaires. Vous avez donc toute possibilité de nous parler ici de la péréquation en général, mais dans le contexte de la nouvelle formule, cette formule dont le Parlement sera saisi sous peu. Vous avez une déclaration à nous faire, monsieur le ministre, et je vous invite donc à prendre la parole.

M. Murphy: Monsieur le président, je vais tenter de limiter mon propos à 10 minutes. Le dialogue que vous avez eu avec la personne qui m'a précédé a été fort intéressant et précieux à la fois.

I am certainly pleased to have this opportunity to present the views of Prince Edward Island with respect to the equalization program and equalization renewal.

As has been stated, the inclusion of this program in the Canadian Constitution signifies its extreme importance to all Canadians. My comments this morning will address equalization in the context of federal-provincial fiscal arrangements and what I believe is a growing fiscal imbalance favouring the federal government.

Equalization payments are not, as we so often read in the media, payments from the wealthier provinces to the less wealthy. They come from tax revenues paid for by all Canadians, including those living in Prince Edward Island. Equalization accounts for about 25 per cent of the revenues of our government and is critical to our ability to provide quality health, education and other important public services.

In our most recent discussions with the federal Minister of Finance, the provinces asked for three significant changes to the program: a return to the 10-province standard; a lifting of the cap on the revenue coverage; and removal of the volatility of program payments. While there has been some effort to reduce the volatility of payments, we received a flat rejection of the return to a 10-province standard and a restoration of full revenue coverage. The federal reasoning is simply that they cannot afford to honour our request.

In my view, federal affordability is a relative concept that has changed over time. No one is advocating a return to high federal deficits and a ballooning debt load. This was the situation when the five-province standard was introduced in 1982, when oil price shocks of the 1970s created an environment where unduly rapid growth and unanticipated increases in program costs were genuine risks. Equalization was seriously restricted from that time on with the introduction of a five-province standard and the imposition of an annual ceiling. Equalization payments were further hampered with the cap on revenue coverage imposed by the federal government during the 1999 renewal.

Bringing deficits and debt under control dictated tough measures by all governments concerned. We all know it was a balance on how much we could borrow and how high we could raise our taxes to pay the bills. However, the fiscal situation in the country has changed. Certainly, we have been repeatedly told of the federal government success in tackling the national deficit. However, provinces deliver the key social programs in the country, and we were left to deal with

C'est avec beaucoup de plaisir que je viens vous livrer ici le point de vue de l'Île-du-Prince-Édouard en ce qui concerne le programme de péréquation et le renouvellement de la péréquation.

Comme on l'a déjà dit, l'enchâssement de ce programme dans la Constitution du Canada revêt pour tous les Canadiens une très grande importance. Je vous parlerai ce matin de la péréquation dans le contexte des accords fiscaux fédéraux-provinciaux et de ce que j'estime être un déséquilibre fiscal de plus en plus marqué en faveur du gouvernement fédéral.

Contrairement à ce que nous pouvons lire si souvent dans les journaux, les paiements de péréquation ne représentent pas un transfert d'argent entre les provinces plus riches et les provinces moins riches. Ces paiements sont faits à même les recettes fiscales qui proviennent de tous les Canadiens, y compris de ceux qui habitent à l'Île-du-Prince-Édouard. La péréquation représente environ 25 p. 100 des recettes de notre gouvernement, et elle est indispensable pour que nous puissions offrir toute une palette de services publics de qualité, dans des domaines aussi essentiels que la santé et l'éducation.

Lors de nos derniers entretiens avec le ministre fédéral des Finances, les provinces ont demandé trois modifications importantes au programme: le retour à la norme des 10 provinces, l'élimination du plafond des revenus couverts et l'élimination de l'instabilité des paiements effectués au titre du programme. Même s'il y a eu effectivement quelques tentatives pour rendre ces paiements moins instables, le gouvernement fédéral a refusé tout net le retour à la norme des 10 provinces et à une couverture à 100 p. 100 des recettes. Le gouvernement fédéral soutient simplement qu'il n'a pas les moyens d'honorer nos demandes.

À mon avis, les moyens dont dispose le gouvernement fédéral représentent une notion toute relative et qui a évolué avec le temps. Personne ne préconise un retour aux gros déficits fédéraux et à une augmentation débridée de la dette publique. C'était le cas lorsque la norme des cinq provinces a été introduite en 1982, au moment où la crise du prix du pétrole des années 70 avait créé une conjoncture dans laquelle une croissance trop rapide et des augmentations imprévues du coût du programme constituaient des risques bien réels. Depuis lors, la péréquation a été fortement limitée avec l'introduction d'une norme à cinq provinces et l'imposition d'un plafond annuel. Les paiements de péréquation furent également limités un peu plus tard par le plafonnement des recettes assujetties à la péréquation imposé par le gouvernement fédéral lors de la reconduction de 1999.

La nécessité de juguler les déficits et la dette publique a imposé à tous les paliers de gouvernement des mesures rigoureuses. Nous savons tous qu'il s'agissait d'un subtil équilibre entre nos possibilités d'emprunt et notre faculté d'augmenter les impôts pour payer les factures. Or, le paysage fiscal canadien a changé. Certes, on nous a dit et répété que le gouvernement fédéral avait réussi à juguler le déficit national. Or, ce sont les provinces qui exécutent les programmes sociaux essentiels partout au Canada,

the pent-up demand caused by fiscal constraint in health, education and other public services in 1990s.

The improving economy of our province has allowed some of these pressures to be dealt with, but health care funding and others remain. We argue that the federal government has not kept up its share of funding social programs, and given our ability to generate own-source revenues and remain tax competitive, we struggle with the challenge of providing reasonably comparable public services at reasonably comparable levels of taxation.

Given the present state of the federal treasury, I do not accept that a move toward an equalization program that fully meets its constitutional objective is one that depends on the fiscal capacity of Ottawa. Rather, it is one of priority.

Let me focus on reasonable levels of taxation. Some provinces have been criticized by the federal government for taking transfer payments and then lowering taxes. This is not the case in my province, although I wish we were in a position to do so.

The deficit-fighting days of the 1980s and early 1990s led to an increase in tax rates across the country. Today, the federal government and some provinces are lowering taxes for legitimate reasons. Trade agreements such as NAFTA, rulings from the WTO, the proposed FTAA and, domestically, the agreement on internal trade have all been catalysts for jurisdictions at both levels to become more tax competitive. This heightened tax competition has had a negative impact on equalization-recipient provinces.

A province like Prince Edward Island is forced to try to hold the line on taxes to remain competitive in trying to attract new business investment. However, we are less able to meet the threat of tax competition because lower equalization payments driven by lower taxes in provinces with greater fiscal capacity erode our fiscal resources. The result is that we are further disadvantaged in competing for business investment. This, if allowed to continue, over time further widens the gap in fiscal capacity between provinces, not to mention what it does to migration and immigration patterns.

I referred earlier to the rising cost of health care in Prince Edward Island and, indeed, across the country. Much has been said about the increases to the CHST in recent years. While the investment is welcome, it is a long way from establishing the fiscal partnership between the federal government and the provinces that is necessary to address rising health and post-secondary education costs.

et c'est nous qui avons dû faire face au gonflement de la demande provoqué par les restrictions fiscales dans le domaine de la santé, de l'éducation et des autres services publics pendant les années 90.

L'amélioration de l'économie provinciale a permis de faire face à certaines de ces pressions, mais les difficultés demeurent, notamment dans le domaine de la santé. Selon nous, le gouvernement fédéral n'a pas continué à financer sa juste part des programmes sociaux et, étant donné les possibilités que nous avons d'aller chercher nos propres recettes fiscales et de demeurer fiscalement concurrentiels, nous avons bien du mal à fournir des services publics raisonnablement comparables en gardant des niveaux d'imposition eux aussi raisonnablement comparables.

Compte tenu de la situation actuelle du Trésor fédéral, je n'accepte pas qu'on doive envisager un programme de péréquation qui réponde pleinement à l'objectif énoncé dans la Constitution mais qui dépende de la seule capacité fiscale d'Ottawa. Il s'agit plutôt d'un programme qui doit avoir la priorité.

Permettez-moi de vous parler des niveaux d'imposition raisonnables. Certaines provinces ont été critiquées par le gouvernement fédéral parce qu'elles avaient pris l'argent de la péréquation pour ensuite baisser les niveaux d'imposition. Ce n'est pas le cas de l'Île-du-Prince-Édouard même si j'aurais préféré personnellement pouvoir agir ainsi.

La lutte contre le déficit des années 80 et du début des années 90 a produit une augmentation des taux d'imposition partout au Canada. Aujourd'hui, le gouvernement fédéral et certaines provinces ont baissé les impôts pour des raisons légitimes. Les accords commerciaux comme l'ALENA, les décisions de l'OMC, le projet de ZLEA et, sur le plan intérieur, l'accord sur le commerce intérieur, tout cela a fait office de catalyseur pour que les deux paliers de gouvernement deviennent plus concurrentiels sur le plan fiscal. Cette concurrence fiscale accrue a eu un impact négatif sur les provinces bénéficiaires de la péréquation.

Une province comme la nôtre doit essayer de brider sa fiscalité afin de demeurer concurrentielle et de pouvoir attirer de nouveaux investissements. Or, nous sommes moins en mesure de répondre à la menace de la concurrence fiscale parce que le niveau plus faible des paiements de péréquation entraîné par une fiscalité moins lourde dans les provinces dotées de capacités fiscales plus importantes vient gruger nos ressources fiscales. Cela a pour résultat de nous défavoriser davantage encore lorsqu'il s'agit d'attirer les investissements. Si on permet à cet état de choses de perdurer, la différence entre les capacités fiscales des différentes provinces s'accroîtra, sans même parler de l'effet que cela aura pour les flux de migration et d'immigration.

J'ai déjà dit un mot de l'augmentation des coûts de santé à l'Île-du-Prince-Édouard et d'ailleurs aussi partout au Canada. On a déjà beaucoup parlé des augmentations que le TCS a connu ces dernières années. Même si cet investissement est le bienvenu, il est encore insuffisant pour établir entre le gouvernement fédéral et les provinces le partenariat fiscal nécessaire pour pouvoir faire face à l'augmentation des coûts de la santé et de l'enseignement supérieur.

We will agree that accountability is important. I would caution, however, that the focus needs to be on improving health care and its fiscal sustainability. There has been much discussion on the federal fiscal role in health care funding. The premiers and territorial leaders believe this to be in the range of 16 to 17 per cent of costs.

We often hear the federal arguments on tax points along with cash transfers being part of the federal transfer. I submit that the tax point position only confuses the debate on the federal government's contribution, and it holds no merit. No reasonable argument can be made that tax points transferred 27 years ago constitute an ongoing federal transfer to the provinces, especially when they form part of provincial own-source revenues. After all, it is the provinces that have levied the relevant taxes over the last 27 years.

On the other hand, it would be just as invalid for the provinces to argue that the tax room given to the federal government under the wartime tax agreements constitute an ongoing provincial transfer to the federal government. By the same token, provinces have not asked that the federal contribution to health care funding be at pre-1977 levels, which were roughly 50/50, because of the increased capacity afforded them through the tax point transfer under established program financing in 1977.

Prince Edward Island is encouraged by the recent acknowledgement that Ottawa must increase its investment in health care funding. However, it must not be solely an exercise in new cost-shared program spending with unilateral federal decisions on what needs to be done. In Prince Edward Island's case, we need to see health care renewal take place in the context of equalization renewal.

In my opinion, equalization is not meeting the test of the Constitution. Federal payments under equalization are about \$4.7 billion below budget in 2003-04, following an underexpenditure of \$2.4 billion in 2002-03. This is a result of several factors, including the reduced revenue coverage that was put in place in 1999, the impact of revised population estimates, problems with the personal income tax base and economic conditions.

For Prince Edward Island, equalization has dropped from \$282.3 million in 2001-02 to \$222.4 million and in 2002-03. We are predicted to receive about \$245.7 million this year.

As our largest revenue source, this is a major factor that has caused our deficit to soar. The federal government has chosen to divert equalization dollars into other purposes rather than to address the inadequacy. The recent federal budget included

Nous en convenons, la responsabilité budgétaire est un élément important. Par contre, j'appelle l'attention sur le fait qu'il faut insister surtout sur l'amélioration du système de soins de santé et sa viabilité financière. On a beaucoup discuté déjà du rôle fiscal du palier fédéral dans le financement des soins de santé. Les premiers ministres provinciaux et les chefs des gouvernements territoriaux estiment que ce rôle doit se situer dans la fourchette des 16 à 17 p. 100 des coûts.

On entend souvent le gouvernement fédéral soutenir que les points d'impôt et les transferts en espèces font partie du transfert fédéral. À mon avis, la question des points d'impôt obscurcit le débat sur la contribution du gouvernement fédéral, et cet argument n'est pas probant. Il est impossible de prétendre sérieusement que les points d'impôt transférés il y a 27 ans représentent un transfert fédéral permanent en direction des provinces, d'autant que ces points d'impôt font partie intégrante des recettes fiscales propres des provinces. Après tout, ce sont les provinces qui, depuis 27 ans, perçoivent les taxes correspondantes.

Par ailleurs, il serait tout aussi illusoire pour les provinces de prétendre que l'espace fiscal cédé au gouvernement fédéral par les accords fiscaux conclus en temps de guerre représente un transfert provincial permanent en direction du gouvernement fédéral. Dans la même veine, les provinces n'ont pas demandé que la quote-part fédérale au financement de la santé s'établisse aux niveaux antérieurs à 1977, c'est-à-dire environ 50 p. 100, à cause précisément de l'augmentation de la capacité fiscale qui leur avait été concédée par le biais du transfert de points d'impôt dans le cadre du financement des programmes établis en 1977.

L'Île-du-Prince-Édouard est confortée par le fait qu'il a été reconnu récemment qu'Ottawa devait augmenter son financement des soins de santé. Par contre, il ne doit pas s'agir exclusivement d'une nouvelle initiative de dépenses pour des programmes à frais partagés donnant au gouvernement fédéral le pouvoir de décider unilatéralement ce qui doit être fait. Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, il faut que le renouvellement des soins de santé se fasse dans le contexte d'un renouvellement de la péréquation.

À mon avis, la péréquation ne correspond plus à ce qu'exige la Constitution. Après un manque à payer de 2,4 milliards de dollars pour la péréquation en 2002-2003, le gouvernement fédéral a dépensé 4,7 milliards de dollars de moins en 2003-2004. Cet état de choses est le produit de plusieurs facteurs, comme une diminution du plafond des recettes assujetties à la péréquation imposé en 1999, l'impact de la révision du poids démographique, des problèmes dus à l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers et la conjoncture économique.

Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, la péréquation est passée de 282,3 millions de dollars en 2001-2002 à 222,4 millions de dollars en 2002-2003. Et nous devrions apparemment toucher environ 245,7 millions de dollars cette année.

Comme il s'agit là de notre principale source de recettes, notre déficit a grimpé en flèche. Le gouvernement fédéral a préféré consacrer l'argent de la péréquation à d'autres fins au lieu de corriger le déséquilibre. Le dernier budget fédéral prévoit

\$3.6 billion of additional spending in 2003-04. Essentially, this money was available from the approximate \$4.7 billion of underspent equalization dollars.

Of the \$3.6 billion, \$2.4 billion was paid back to all the provinces under the Canada Health Social Transfer supplement and health services. Effectively, equalization-receiving provinces have given up \$4.7 billion that could have been invested in strengthening the equalization program for the return of \$2.4 billion to be shared equally among all the provinces. For the recipient provinces, this is a bad trade-off.

In my opinion, the equalization renewal package is seriously deficient and only stabilizes the inadequate. It retains the 5-province standard despite the fact that all the provinces support a 10-province standard, as did this committee in 2001. As is apparent from the 2003-04 payout, the federal concern over the cost of equalization is misplaced. Their concerns over volatility that might be associated with the 10-province standard should be alleviated by their steps to average entitlements.

User fees are held to 50 per cent coverage notwithstanding the provincial consensus that user fees are largely a substitute for taxes and should, if anything, have their coverage improved above the pre-1999 levels.

Technical base improvements are being phased in over far too lengthy a period. The program will continue to deliver inequitable entitlements over several years. Why wait? Some technical fixes are crucial because of serious problems occurring in bases such as the mining tax caused by inadequate analysis of changes introduced in 1999. The personal income tax base must be realigned now that all provinces have adopted a tax on income. The property tax base will be changed but is subject to several arbitrary factors to water down its appropriate measure of fiscal capacity.

The federal Minister of Finance insists on return-of-equalization overpayments resulting from the census impacts. Three issues need to be understood. First, the population estimates are made by a federal agency, Statistics Canada; second, the federal Department of Finance chooses to use these estimates; and third, provinces like Prince Edward Island are forced to bear the brunt of the impacts of corrections to these figures when they are in error.

I wish to focus on overriding concerns about the inadequate equalization program. The federal government must come to grips with the fiscal imbalance issue, and, for poorer provinces, this is principally an equalization concern. At present, it is evident that two provinces are surging ahead economically, and without

3,6 milliards de dollars de dépenses supplémentaires en 2003-2004. Or, c'était là de l'argent qui aurait pu servir à compenser le manque à payer de 4,7 milliards de dollars au titre de la péréquation.

Sur ces 3,6 milliards de dollars, 2,4 milliards ont été rétrocédés à toutes les provinces dans le cadre du supplément de TCS et de la santé. En réalité, les provinces bénéficiaires de la péréquation ont cédé 4,7 milliards de dollars qui auraient pu servir à renforcer le programme de péréquation afin de rendre 2,4 milliards de dollars à partager équitablement entre toutes les provinces. Pour les provinces bénéficiaires, le compromis est mauvais.

À mon sens, le train de mesures destinées à renouveler la péréquation est vicié et ne fait que stabiliser quelque chose d'insuffisant. On conserve la norme à cinq provinces malgré le fait que toutes les provinces sont favorables à une norme à dix provinces, comme votre comité d'ailleurs en 2001. Comme on peut le voir avec le versement de 2003-2004, les inquiétudes du gouvernement fédéral au sujet du coût de la péréquation sont mal placées. La crainte de la volatilité qui aurait pu être associée à une norme à dix provinces n'aurait pas sa raison d'être si le gouvernement fédéral avait vraiment entrepris de faire la moyenne des droits en péréquation des provinces respectives.

Les frais d'utilisation demeurent assujettis à 50 p. 100 même si toutes les provinces conviennent que ces frais d'utilisation sont surtout là pour remplacer taxes et impôts et devraient à tout le moins être assujettis à un taux supérieur à celui antérieur à 1999.

Les améliorations apportées à la base technique vont être mises en place graduellement pendant une période beaucoup trop longue. Pendant plusieurs années encore, le programme continuera à produire des versements inéquitables. Pourquoi attendre? Certaines solutions techniques sont essentielles en raison des graves problèmes que connaissent certaines assiettes fiscales comme celle de l'impôt minier en raison d'une analyse inadéquate des changements introduits en 1999. L'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers doit être réalignée maintenant que toutes les provinces ont adopté un impôt sur le revenu. L'assiette de l'impôt foncier sera modifiée, mais elle demeure fonction de plusieurs facteurs arbitraires qui diluent son rôle approprié dans la capacité fiscale.

Le ministre fédéral des Finances insiste sur le remboursement des trop-perçus au titre de la péréquation résultant de l'impact du recensement. Ici, il y a trois choses qu'il faut bien comprendre. Tout d'abord, les chiffres concernant les niveaux de population sont produits par un organisme fédéral, Statistique Canada; deuxièmement, c'est le ministère fédéral des Finances qui a voulu utiliser ces chiffres; et troisièmement, les provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard sont forcées de subir le plus gros de l'impact des corrections apportées à ces chiffres lorsque ceux-ci sont faux.

Je voudrais appeler votre attention sur les préoccupations les plus graves quant à l'insuffisance du programme de péréquation. Le gouvernement fédéral doit s'atteler au dossier du déséquilibre fiscal et, pour les provinces les plus pauvres, il s'agit là principalement d'un problème de péréquation. À l'heure

federal action to rebalance the nation's wealth they will increasingly attract more of the nation's labour force, thus leaving the rest of us behind.

The population of many receiving provinces is moving toward decline in the coming years as our younger residents are drawn to Alberta and Ontario. Newfoundland is already declining. This is in part the product of the lack of attention to fiscal balance. Canadians require and expect a level of service, including health services and education, which is top-notch throughout the nation. If the fiscal imbalance remains, our taxes must increase and service levels must drop. As we become less competitive economically, our population is increasingly likely to move to places such as Ontario and Alberta.

Federal transfers that are a straight per capita transfer do not adequately compensate provinces such as Prince Edward Island for revenue deficiencies and population structures weighted toward the elderly. They do add to the ability of Ontario and Alberta with their high fiscal capacities and relatively younger population to further raise service levels and lower the taxes. Equalization is the key to ensuring that the imbalances are addressed, in order to permit all parts of Canada to develop efficiently and effectively.

Finally, I believe that Prince Edward Island and Atlantic Canada in general must continue our efforts to lessen the need for federal transfer payments. I believe that, as Canadians, we should enjoy the same level of public services as the rest of the country. In the short term, this means an adequate equalization program and proper federal contribution to CHST funding. However, in the long term, it means addressing issues such as Canada's immigration policy, our taxation regimes, both federally and provincially, to encourage business investments, targeted education and training strategy for our youth, greater interprovincial cooperation within the region and between Atlantic Canada and the federal government.

I would be pleased to further discuss my submission.

Senator Comeau: Mr. Murphy, has the province of Prince Edward Island made any attempt to measure the level of services — health, education, highways, and so on — relative to other provinces in Canada?

Mr. Murphy: There are always subjective measurements. People are quick to give you their anecdotal analysis of how you are doing vis-à-vis the rest of the country. As far as objective analysis or some long-term studies over time, we rely on institutes such as the Canadian Institute for Health Information, which compares jurisdictions with respect to waiting times in hospitals, the rate of certain diseases, et cetera. Our comparative data mainly comes from CIHI.

actuelle, il est évident que deux provinces sont en plein essor économique et que, si le gouvernement fédéral n'intervient pas pour redistribuer la richesse nationale, ces deux provinces concentreront de plus en plus la population active nationale, laissant les autres provinces en remorque.

Grand nombre de provinces bénéficiaires doivent s'attendre à ce que leur population décline dans les années à venir car leur jeunesse est attirée par l'Alberta et par l'Ontario. Déjà la population de Terre-Neuve est en déclin. Cela est en partie dû au fait que l'équilibre fiscal n'a pas suffisamment retenu l'attention. Les Canadiens exigent et attendent que le niveau de service, notamment en santé et en éducation, soit absolument impeccable partout au Canada. Si le déséquilibre fiscal persiste, nos impôts devront augmenter et les niveaux de service devront diminuer. Moins nous serons concurrentiels sur le plan économique, plus notre population sera tentée d'aller s'établir dans des provinces comme l'Ontario et l'Alberta.

Les transferts fédéraux sous forme de transferts par habitant directs indemnisent insuffisamment les provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard des insuffisances de recettes lestées par une population âgée. Ils facilitent les mesures que peuvent prendre l'Ontario et l'Alberta, grâce à leur capacité fiscale élevée et à leur population relativement jeune, pour améliorer davantage la qualité du service et abaisser les impôts. La péréquation est la méthode permettant de corriger les disparités pour que toutes les régions du Canada puissent se développer avec efficacité et efficience.

Pour terminer, je suis convaincu que l'Île-du-Prince-Édouard et que le Canada atlantique en général doivent poursuivre leurs efforts pour diminuer la nécessité de paiements de transferts fédéraux. J'estime que comme Canadiens nous devons bénéficier de la même qualité de services publics que les habitants du reste du pays. À brève échéance, cela signifie un programme de péréquation adéquat et une contribution fédérale juste au financement du TCS. À longue échéance, toutefois, il faudra régler les problèmes tels que la politique de l'immigration du Canada, nos régimes fiscaux, tant fédéral que provinciaux, pour encourager les investissements d'entreprise, l'enseignement ciblé et la stratégie de formation de nos jeunes, ainsi qu'une plus grande coopération interprovinciale au sein de la région et entre le Canada atlantique et le gouvernement fédéral.

Je serai heureux de discuter plus à fond ma communication.

Le sénateur Comeau: Monsieur Murphy, l'Île-du-Prince-Édouard a-t-elle essayé de mesurer le niveau des services — santé, enseignement, voirie, et ainsi de suite — et de les comparer à ceux des autres provinces canadiennes?

M. Murphy: Il y a toujours des mesures subjectives. Les gens ne manquent pas de vous comparer au reste du pays à partir de faits isolés. Pour ce qui est d'analyses objectives ou d'études à long terme, nous nous fions aux renseignements provenant de l'Institut canadien d'information sur la santé, par exemple, qui compare la période d'attente dans les hôpitaux, la prévalence de certaines maladies, et ainsi de suite, entre diverses provinces. Nos données comparatives proviennent surtout de l'ICIS.

Senator Comeau: I assume a case could probably be made, as I discussed with the previous witness, that the creation of an independent commission to measure these kinds of services might be warranted and to make the case that you are making this morning that the level of services in some of the recipient provinces are not conducive to keeping our population. Possibly some efforts should be made to get the measurements that would be agreed upon by both the feds and the provinces.

Mr. Murphy: As Mr. Paddon mentioned in his remarks, the ongoing discussion between the provincial and federal levels of government is an extremely important one. Personally, I would have nothing but good things to say about my relationship with the federal Minister of Finance, who is always available and very cordial. We do not always agree on things, but we are able to talk through issues.

As for an independent analysis, my personal opinion is that I am a bit uncomfortable with that. I see that as the role of elected officials to work on cooperatively. I will not confine my remarks to elected officials. You people have a role as well.

Senator Comeau: If relations are so great and the minister is a great individual, why would you be appearing before us this morning and saying that your province has the need to improve the amount of dollars coming in from the feds? Obviously, the federal Minister of Finance in the last budget included the changes to the equalization that take us to 2009. That certainly cannot be that great for you.

Mr. Murphy: It is not, and it is the policy I am talking about, not the person.

Senator Comeau: It is one thing to get along with someone, to have a beer with someone, but it is another thing if the next morning the individual decides not to respond to concerns you related to him the night before over a beer.

Mr. Murphy: It is hard to get consensus amongst all the provinces of the country. We have worked very hard on the equalization file where we have achieved consensus on what we felt should have been some of the improvements in the renewal. There was agreement on a 10-province standard. There was a provincial agreement on moving forward on comprehensive revenue coverage. We had the premiers and territorial leaders in agreement as well.

I said in my presentation that my disagreement with the federal minister is one of fiscal capacity. I simply do not accept the argument that there is a lack of fiscal capacity at the federal level to fund this program adequately, which the federal government has a constitutional obligation to fund. That does not mean that I cannot get along with the minister on a personal level. We certainly are far apart on a policy level.

Senator Comeau: One of the things that has been driving the dialogue in the last couple of years — and I will give the example of Nova Scotia — is the question of tax competitiveness. There are people making the case that the taxes do not impact the economy. In other words, you can raise your taxes in order to cover your services, education, health and so on, without a resulting impact on the economy — that is, that businesses will

Le sénateur Comeau: Comme j'en ai discuté avec le témoin précédent, j'imagine que l'on pourrait soutenir qu'il faut créer une commission indépendante chargée de mesurer ces genres de services et de faire valoir vos arguments de ce matin, à savoir que le niveau des services dans certaines provinces bénéficiaires ne permet pas de lutter efficacement contre l'exode. Il faudrait sans doute faire des efforts pour établir des mesures acceptées à la fois par le gouvernement fédéral et celui des provinces.

M. Murphy: Comme M. Paddon l'a dit dans sa déclaration, la discussion actuelle entre les deux niveaux de gouvernement est extrêmement importante. Personnellement, je n'ai que du bien à dire de mes rapports avec le ministre fédéral des Finances, qui est toujours disponible et très cordial. Nous ne sommes pas toujours du même avis, mais nous pouvons au moins discuter des problèmes.

Pour ce qui est d'une analyse indépendante, personnellement, je ne suis pas très à l'aise avec l'idée. J'estime que les élus ont pour tâche de collaborer. Cela ne s'applique pas uniquement aux élus, vous aussi vous avez un rôle à jouer.

Le sénateur Comeau: Si vos rapports avec le ministre sont si bons et s'il est quelqu'un d'épatant, pourquoi comparez-vous devant nous ce matin pour nous dire que votre province a besoin que le gouvernement fédéral lui donne plus d'argent? Dans son dernier budget, le ministre fédéral des Finances a annoncé des changements au système de péréquation qui nous mèneront jusqu'en 2009. Cela ne fait sûrement pas votre bonheur.

M. Murphy: Non, et c'est de la politique que je parle et non de la personne.

Le sénateur Comeau: C'est bien beau de s'entendre avec quelqu'un, de prendre un verre avec lui, mais à quoi bon si le lendemain il ne donne pas suite aux problèmes que vous avez évoqués avec lui la veille.

M. Murphy: Il est difficile de dégager un consensus entre toutes les provinces du pays. Nous avons travaillé très dur à ce dossier et nous nous sommes entendus sur les améliorations à apporter à l'occasion du renouvellement du système. On s'est entendu sur la norme des dix provinces. Les provinces se sont entendues pour passer à l'éventail complet des recettes. Les premiers ministres provinciaux et les dirigeants territoriaux étaient tous d'accord.

J'ai dit dans mon exposé que le désaccord que j'ai avec le ministre fédéral porte sur la capacité fiscale. Je récusé nettement l'argument selon lequel le gouvernement fédéral n'a pas la capacité fiscale de financer comme il se doit ce programme, alors qu'il en a l'obligation constitutionnelle. Cela ne signifie pas que je ne peux pas m'entendre sur le plan humain avec le ministre. Il reste toutefois que sur les principes nous sommes en désaccord.

Le sénateur Comeau: Un des éléments qui alimentent le dialogue ces dernières années — je vais donner l'exemple de la Nouvelle-Écosse — est la question de la compétitivité fiscale. Certains affirment que la fiscalité n'a pas d'effet sur l'économie. Autrement dit, vous pouvez alourdir les impôts pour financer les services comme l'enseignement, la santé, et cetera, sans que cela ait d'effets sur l'économie, par exemple sans que les entreprises

not leave and so on. Some are saying that in order to keep your businesses and to attract business your taxes have to be comparable with other jurisdictions, not only within the region but also throughout Canada.

Is there such a dialogue in P.E.I. at the present time?

Mr. Murphy: Yes, there is. In fact, when I presented my budget, part of my presentation was that our view on taxation is that a taxation system must be more than simply a way to collect revenue from citizens.

If you look at what is happening and what has happened in the last 10 or 15 years with regard to things such as NAFTA, for example, and the agreement that goes there, we have seen the federal government has announced I believe somewhere in the vicinity of \$100 billion in tax cuts over the next five years. Part of the rationale for doing that is that we are competing in the global environment. Our businesses have to be competitive.

At the provincial level, in the context of equalization, when the tax regime in Alberta, for example, is lowered and the tax regime in Ontario is lowered, part of the factors that make up the equalization formula are those tax bases. Hence, when the fiscal capacity of those provinces is lowered through the reduction of tax bases, we get a lower transfer payment through equalization.

We cannot lessen our need on federal transfers or lessen our need on equalization unless our economy grows and our own source revenues continue to grow. In order to do that, we feel we have to be competitive to attract business investment, to create the economic conditions under which we can grow.

Hence, yes, taxation, in my opinion, is very critical for our future, to move forward in terms of business investment and things that go with it.

Senator Comeau: I should like to come back to the question of the measurement of reasonable services as outlined in the Constitution, that all provinces will provide reasonable levels of services, and the question of measurements. Whose information are you depending on at the present time?

Mr. Murphy: The Canadian Institute for Health Information.

Senator Comeau: That is one aspect of a reasonable level of services, for health. What about education, highways, economy, et cetera? What kind of measurements are you using to monitor your level of services relevant to other jurisdictions?

Mr. Murphy: We do our own analysis — in areas such as graduation from high school, the number of university graduates and the field in which they are graduating, the amount of research investment the university and other post-secondary institutions are attracting, the provincial literacy rate, the average educational level of the workforce, how it is changing over time and what

ferment leurs portes. D'autres disent que pour conserver les entreprises sur place et en attirer d'autres, votre fiscalité doit être comparable à celle d'autres gouvernements, pas seulement dans la région mais aussi partout ailleurs au pays.

Débat-on de cette question dans l'Île-du-Prince-Édouard à l'heure actuelle?

M. Murphy: Oui. Quand j'ai présenté mon budget, j'ai dit à ce propos que le régime fiscal ne doit pas servir uniquement à percevoir des fonds auprès des citoyens.

Si vous regardez ce qui se passe depuis 10 ou 15 ans au sujet de choses comme l'ALENA, par exemple, nous avons vu que le gouvernement fédéral a annoncé autour de 100 milliards de dollars en allègements fiscaux au cours des cinq prochaines années. Une des raisons, c'est que nous affrontons une concurrence mondiale. Il faut que nos entreprises soient concurrentielles.

Au niveau provincial, dans le contexte de la péréquation, lorsque la fiscalité est allégée en Alberta et en Ontario, par exemple, cela influe sur la formule de péréquation. Autrement dit, quand la capacité fiscale de ces provinces est réduite par suite de la réduction de leurs assiettes fiscales, notre paiement de péréquation baisse lui aussi.

Nous ne pourrons pas réduire notre dépendance à l'égard des transferts fédéraux ou des paiements de péréquation si notre économie ne prend pas de l'expansion et si nos propres sources de recettes ne continuent pas de grandir. Pour y parvenir, il faut être concurrentiel, être capable d'attirer les investissements d'entreprise pour créer une situation économique qui nous permette de prospérer.

La fiscalité est donc déterminante pour notre avenir si nous voulons favoriser les investissements d'entreprise et tout ce qui s'ensuit.

Le sénateur Comeau: J'aimerais revenir sur la question de la mesure des services raisonnables telle qu'il en est question dans la Constitution, à savoir que toutes les provinces doivent fournir des niveaux raisonnables de services. Quelles données utilisez-vous actuellement pour cette mesure?

M. Murphy: Celles de l'Institut canadien d'information sur la santé.

Le sénateur Comeau: Cela, c'est un aspect du niveau raisonnable des services, pour la santé. Qu'en est-il de l'enseignement, des routes, de l'économie et du reste? Quelles mesures utilisez-vous pour suivre le niveau de services que vous offrez par rapport à ceux des autres gouvernements?

M. Murphy: Nous faisons notre propre analyse, comme le nombre de finissants du niveau secondaire, de diplômés universitaires ainsi que leurs domaines, les fonds de recherche que l'université et d'autres établissements postsecondaires arrivent à obtenir, le taux de littératie provinciale, la scolarisation moyenne de la main-d'oeuvre, son évolution et les programmes

programs are making the difference, interventions, et cetera. We do measure all those things and we do compare our results with other jurisdictions in the country.

Within the primary and secondary school systems there are standardized assessments, if you will. As a former teacher, we can debate the standardized assessment, but it provides a snapshot in time of where you are, particularly in literacy skills and mathematical skills, with the rest of the country.

Senator Comeau: If I as a federal parliamentarian wanted to compare the level of services in P.E.I. to other provinces, would you have a synopsis of this measurement that you could make available to us? Would that be available?

Mr. Murphy: We have that, and I would be willing to make it available. In terms of context, when we are doing relative comparisons, we must be careful to compare apples with apples.

Senator Downe: You indicate that 25 per cent of your provincial budget comes from equalization. We have a briefing note that was prepared by the Library of Parliament that indicates that in this fiscal year total federal government transfers to Prince Edward Island will be in the area of \$400 million. What percentage of your overall budget will be from federal transfers?

Mr. Murphy: The overall budget this year will be about \$1.1 billion total. The total federal transfers I believe are \$393 million.

Senator Downe: Is it a little less than 40 per cent then?

Mr. Murphy: That is correct.

Senator Downe: I should like to get your views on an argument that has been advanced by critics who are opposed to the current equalization program. What they are advancing is that since 1957 in excess of \$200 billion has gone out from the Government of Canada and that the have-not provinces continue to lag behind and continue to argue that they need a little more money. One of the proposals they would make is that you give that money, the equalization portion, directly to individuals, to lower taxes, making the region, in effect, much more competitive, much more appealing to young people, so that they will stay and start businesses, and try to grow it that way. The criticism is that it would affect provincial governments because you cannot expand your government to the level you have now. What is your view on that?

Mr. Murphy: I am not struck on the idea of direct transfers to individuals for lowering tax regimes. I do believe we have to address a non-competitive tax regime on Prince Edward Island, in Atlantic Canada in general, and I think there are ways to do that — as I mentioned in the last paragraph of my remarks.

Our attitude should not be that we are content with the level of federal transfers making up the contribution to our budgets that they do now. Obviously, the goal should be to decline those payments over time — because our own economies will become stronger.

efficaces, les interventions, etc. Nous mesurons tous ces éléments et comparons nos résultats avec ceux des autres gouvernements du pays.

Dans le réseau scolaire primaire et secondaire, il y a des évaluations standardisées, en quelque sorte. Comme ancien enseignant, je peux débattre avec vous la valeur de ces grilles, mais elles donnent un cliché de la situation dans le temps, surtout en ce qui concerne la littératie et les compétences en mathématiques, par rapport au reste du pays.

Le sénateur Comeau: Si je voulais, comme parlementaire fédéral, comparer le niveau de service de l'Île-du-Prince-Édouard à celui des autres provinces, pourriez-vous nous donner un synopsis de ces mesures? Est-ce que cela existe?

M. Murphy: Oui, et je suis disposé à vous le donner. En termes de contexte, quand nous faisons des comparaisons, il faut bien prendre soin de comparer des pommes à des pommes.

Le sénateur Downe: Vous dites que 25 p. 100 du budget provincial provient de la péréquation. Nous avons des notes d'information préparées par la Bibliothèque du Parlement dans lesquelles il est dit que pour le présent exercice, les transferts du gouvernement fédéral à l'Île-du-Prince-Édouard totaliseront 400 millions de dollars. Quel pourcentage de votre budget total proviendra des transferts fédéraux?

M. Murphy: Le budget total de cette année sera d'environ 1,1 milliard de dollars. En tout, les transferts fédéraux sont de 393 millions de dollars, je crois.

Le sénateur Downe: Donc un peu moins de 40 p. 100?

M. Murphy: C'est juste.

Le sénateur Downe: J'aimerais savoir ce que vous pensez d'un argument avancé par les critiques du programme de péréquation actuel. Ils disent que depuis 1957, plus de 200 milliards de dollars ont été versés par le gouvernement du Canada et que les provinces moins nanties continuent d'accuser des retards et ne cessent de réclamer plus d'argent. Une de leurs propositions serait de donner cet argent, le paiement de péréquation, directement aux particuliers, pour réduire les impôts, pour faire en sorte que la région devienne plus compétitive, plus attrayante pour les jeunes, de manière à ce qu'ils restent et montent une affaire et pour favoriser ainsi la croissance. Ce que l'on reproche, c'est que cela nuirait aux gouvernements provinciaux parce que vous ne pouvez pas agrandir le gouvernement jusqu'au niveau que vous avez actuellement. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Murphy: Je ne suis pas chaud à l'idée de transférer directement des fonds aux particuliers pour alléger la fiscalité. Pour moi, il faut corriger la non-compétitivité du régime fiscal de l'Île-du-Prince-Édouard et du Canada atlantique et je pense qu'il y a des moyens d'y arriver — comme je l'ai dit dans le dernier paragraphe de ma déclaration.

Il ne s'agit pas de nous satisfaire du niveau des transferts fédéraux et de la contribution qu'ils apportent actuellement à nos budgets. Le but doit évidemment être de réduire ces paiements au fur et à mesure que nos économies se renforceront.

Some of the discussions that are happening now in the region are important. I have been reading a lot of what Frank McKenna has been talking and writing about. I think Mr. McKenna has some good ideas. I mention immigration policy in my last paragraph because we get almost no immigration to Atlantic Canada. The bulk of the immigration goes to Central Canada or the West Coast, yet our population as a region is declining. Last year, P.E.I. actually had growth of about 900 people, but overall as a region our population is declining.

The opportunities for young people — as you said, senator, traditionally our economy has focused on the resource sectors. On Prince Edward Island, agriculture is a big part of the economy, the fishery is a very important part of the economy, and the resource sectors in the region are important but they are not as important nor will they ever be as important as they once were. In the long run, our economies have to evolve from resource-based economies. I am not saying that we should stop farming or fishing; however, how can we take those products that are traditionally sold as commodities and add value to them, in terms of the bio-economy? Blueberries in Prince Edward Island are a good example. Blueberries that are being sold in bulk bring in only 40 or 50 cents a pound. On the other hand, if a biotech company were to take those berries and extract an enzyme to be used in the pharmaceutical industry, a vial of that enzyme is worth about \$5,000. That is what I mean when I say our economies have to evolve.

My view of what needs to happen in the region includes a couple of things. There needs to be greater interprovincial cooperation between our provinces. Tourism is a good example. In my capacity as Minister of Francophone Affairs, four years ago, St. Pierre and Miquelon, Prince Edward Island, New Brunswick and Nova Scotia, the Acadian and francophone communities, worked on a joint tourism initiative, where all the areas were promoted — a circle tour type of thing. It was very successful.

Yet, P.E.I., Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland, for that matter, all have separate tourism budgets and tourism departments, all of which are promoting tourism and competing against each other. Someone asked me how we would work jointly. My opinion is that Atlantic Canada, with its attributes, has an opportunity to become one of the premier world destinations for an eco-tourism product. Think of the attributes that are there and, if it were promoted as a region, how we could go from there.

Agencies such as ACOA have a useful role to play in the region — not the present role it is playing. In terms of providing infrastructure and other necessary things to allow investment and stuff to take place, it is important. However, in terms of a tax regime, for example, would it be possible to allow things for a business investment credit that is unique to Atlantic Canada? An example is double depreciation on capital investment. We need to talk about some of those things as we move forward.

Certaines des discussions qui se tiennent actuellement dans la région sont importantes. J'ai beaucoup lu ce que Frank McKenna a dit et écrit à ce propos. Je pense qu'il a de bonnes idées. J'ai parlé de la politique d'immigration dans le dernier paragraphe parce que notre région ne reçoit pratiquement aucun immigrant. Le gros de l'immigration va vers le centre ou l'ouest du pays, alors que notre population baisse. L'an dernier, il y a en fait eu une croissance démographique de 900 personnes dans l'île-du-Prince-Édouard, mais la région dans son ensemble est en train de se dépeupler.

Les débouchés pour les jeunes — comme vous l'avez dit, sénateur, notre économie a toujours dépendu des richesses naturelles. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, l'agriculture est un gros élément de l'économie, la pêche aussi, et le secteur primaire est important mais pas autant qu'il l'a déjà été et ne le redeviendra jamais plus. À long terme, il faudra que nos économies cessent d'être des économies basées sur le secteur primaire. Je ne dis pas qu'il faut cesser de cultiver ou de pêcher; la question est plutôt de savoir comment donner une valeur ajoutée à ces produits traditionnellement vendus comme des produits de base dans la bio-économie? Le bleuets de l'Île-du-Prince-Édouard est un bon exemple. Le bleuets vendu en vrac ne rapporte que 40 ou 50 cents la livre. Une entreprise de biotechnologie, par contre, qui en extrait une enzyme utilisée dans le secteur pharmaceutique peut obtenir 5 000 \$ pour un flacon. C'est ce que je veux dire quand j'affirme que notre économie doit évoluer.

Il y a plusieurs choses à faire dans la région à mon avis. Il faut une plus grande coopération entre nos provinces. Le tourisme est un bon exemple. Il y a quatre ans, j'ai été ministre des Affaires francophones. St-Pierre-et-Miquelon, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, les communautés acadiennes et francophones ont tous collaboré à une initiative en matière de tourisme, toutes les régions ont fait l'objet d'une promotion — une sorte de tournée. Cela a eu beaucoup de succès.

Pourtant, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont chacun leur ministère du Tourisme et un budget distinct, ils s'en servent pour promouvoir le tourisme en se faisant de la concurrence. Quelqu'un m'a demandé comment l'on pourrait travailler ensemble. Pour moi, vu ses attraits, la région du Canada atlantique pourrait devenir une destination de prédilection mondiale pour l'écotourisme. Il suffit de penser à tous ses attraits; imaginez ce qui pourrait se faire si on la faisait valoir comme région.

Des organismes comme l'APECA a un rôle à jouer dans la région et je ne parle pas de son rôle actuel. Elle est importante quand il s'agit de fournir une infrastructure et d'autres choses qui favorisent les investissements; mais en matière de fiscalité, par exemple, serait-il possible de créer quelque chose comme un crédit d'investissement d'entreprise qui n'existerait que pour la région de l'Atlantique? Je donne comme exemple le double amortissement des dépenses d'investissement en capital. Il faut parler de ces choses-là si l'on veut progresser.

Senator Downe: I want to get back to the criticism on the equalization advanced by some people. Critics argue that provincial governments use the money for other programs and have deficit problems. You indicated in your paper that a large part of your deficit was because of uncertain equalization. However, the deficit is also because of some decisions made by the provincial government that did not turn out, Polar Foods and others. The critics argue that we have tried this since 1957, that there has only been marginal improvement, so why not try the other route, that is, substantially reduced taxes and making the region highly effective — in effect, cutting out the middle-man?

Mr. Murphy: I am not arguing against that. There is a short-term issue for us here in terms of having fiscal capacities provide public services, in health care, in particular, but also in post-secondary education spending. There is an immediate issue that has to be addressed. It was not addressed in the 2004 equalization renewal. In my mind, the discussion is not over on the 2004 equalization renewal. I know it is supposed to be signed off. There is a bill in the house, and some people would like to put that on the back burner until 2009. It is too important an issue for us to let it sit until 2009. It must be revisited.

However, if you do some thinking out, in the long term, you are correct. Since 1957, the equalization program has existed in one form or another. With a move to a five-province standard in 1982, we have seen an erosion in terms of the formula that drives the program. We need to look at things such as what is the average income in Prince Edward Island or Atlantic Canada vis-à-vis the rest of the country? What is the average educational level of Atlantic Canadians, Prince Edward Islanders, vis-à-vis the rest of the country? To have truly measurable results, you have to have criteria that need to be evaluated.

I would agree for the most part that — take the 10-province standard, for example. It provides more money into the system. It allows us to pay for those services that we should be delivering to our citizens. However, if you think about it in the long term, where does it move us as a province or a region vis-à-vis the rest of the country and the fiscal capacity of the rest of the country?

This discussion on Prince Edward Island's fiscal future or the future in general of Atlantic Canada has to be more than just a discussion on federal transfers. We have to broaden the dialogue to include such things as immigration, tax regimes, training and so forth.

If I go back and look at where we were at the turn of the last century, we were part of the big economic engine of the country, with a vibrant shipbuilding industry, for example. We were making a significant contribution to the national economy. I am not suggesting reviving those, but I do think the region can play a bigger role in the national economy than it does now.

Senator Downe: Taxes are a problem. I earn my salary as a senator in Ottawa, but I pay my taxes in Prince Edward Island. My chartered accountant advises me that I pay thousands more

Le sénateur Downe: Je veux revenir sur les reproches que certains adressent au système de péréquation. Ses détracteurs soutiennent que les gouvernements provinciaux s'en servent pour financer d'autres programmes et combler leurs déficits. Dans votre exposé, vous dites qu'une part importante de votre déficit est attribuable à l'incertitude des paiements de péréquation. Pourtant, le déficit est aussi attribuable à des décisions prises par le gouvernement provincial, des projets qui n'ont pas abouti, comme Polar Foods et d'autres. Ses détracteurs disent que l'on essaie depuis 1957, qu'il n'y a eu que des améliorations mineures et que l'on pourrait bien envisager une autre façon de faire, soit réduire considérablement les impôts et augmenter nettement l'efficacité de la région, autrement dit, éliminer l'intermédiaire.

M. Murphy: Je ne suis pas contre. Nous avons un problème à court terme du fait que nous n'avons pas les capacités fiscales pour offrir des services publics en santé notamment, mais aussi en enseignement postsecondaire. Il y a un problème immédiat à régler. Il ne l'a pas été dans le renouvellement de 2004 du système de péréquation. Pour moi, la discussion sur ce renouvellement n'est pas terminée. Je sais que c'est censé l'être. Il y a un projet de loi à la Chambre et certains voudraient que cela soit mis en veilleuse jusqu'en 2009. Pour nous, la question est trop importante pour attendre jusqu'en 2009. Il faut rouvrir le dossier.

Mais si l'on y réfléchit, à longue échéance, vous avez raison. Le programme de péréquation existe sous une forme ou sous une autre depuis 1957. Depuis l'adoption d'une norme de cinq provinces en 1982, nous sommes aux prises avec une érosion. Il faut tenir compte du revenu moyen dans l'Île-du-Prince-Édouard ou dans le Canada atlantique et le comparer au reste du pays. Quelle est la scolarisation moyenne des habitants de la région et de l'Île-du-Prince-Édouard par rapport au reste du pays? Pour avoir des résultats qui soient vraiment mesurables, il faut avoir des critères qui doivent être évalués.

Je suis d'accord pour l'essentiel — prenez la norme des dix provinces. Elle permet d'injecter plus de fonds dans le système. Elle nous permet de payer les services à assurer à notre population. Mais sur le long terme, en quoi cela nous permet-il de progresser comme province ou région par rapport au reste du pays et à sa capacité fiscale?

Cette discussion sur l'avenir fiscal de l'Île-du-Prince-Édouard ou l'avenir fiscal en général du Canada atlantique doit aller au-delà du simple cadre de discussion sur les transferts fédéraux. Il faut élargir le dialogue pour inclure l'immigration, les régimes fiscaux, la formation, etc.

Si je reviens un siècle en arrière, au début du dernier siècle, le dynamisme de nos chantiers navals, par exemple, était un des gros moteurs de l'économie du pays. Notre apport à l'économie nationale était important. Je ne réclame pas une relance de ce secteur, mais j'estime que notre région peut jouer un plus grand rôle dans l'économie nationale qu'elle ne le joue actuellement.

Le sénateur Downe: Les impôts posent un problème. Je gagne mon salaire de sénateur à Ottawa et je paie mes impôts à l'Île-du-Prince-Édouard. Selon mon comptable, je paie plusieurs milliers

because I live there. I do not begrudge paying it, because the quality of life and a host of other benefits more than make up for it; however, it is a disincentive to the region.

My question pertains to page 4 of your presentation. It is carefully worded, and concerns the federal contribution to health care. You indicate that the premiers and territorial leaders believe that the federal contribution to health care is in the range of 16 per cent to 17 per cent of the cost. I assume that it is much higher in Prince Edward Island because so much more of your money is transferred from the federal government. Am I correct?

Mr. Murphy: The way I look at it is this: The figures that are in our budget for this year are actual figures — \$245 million for equalization. The only thing I know about that number is that it is wrong. It will change four, or five or six times throughout this year before we come up with a final number. Hopefully, some of the issues around addressing volatility and renewal will come up. There is about \$105 million of what is the CHST transfer. It depends on how you interpret it.

Senator Downe: Would there not be an additional \$7 million for the health reform cash transfer?

Mr. Murphy: That is right. I was talking about equalization, CHST. In total, we are talking about \$350 million. There are other transfers — for example, young offenders and other cost-shared federal-provincial programs — which will take us to about \$393 million. If we look at our two other budgets, health is around \$428 million and education is in the range of \$230 million to \$240 million.

The argument can be made that as a percentage of overall provincial government spending in those two areas, if you take the \$105 million, the CHST number, some of which is presumably dedicated to post-secondary education, and you look at the money that is spent, of that \$230 million probably \$50 million is post-secondary spending.

The Chairman: How do you separate that out from a block transfer?

Mr. Murphy: We do not. In P.E.I., it is simpler because our post-secondary institutions are three institutions — Holland College, University of P.E.I. and Collège de l'Acadie, which is a French-language post-secondary institution. About one sixth of our health care funding is CHST. If you extend that to total transfer payments, and if you want to include 100 per cent of equalization, or a portion of equalization, health care funding, then the number obviously goes up.

Senator Downe: Excluding health care and education, what is the remaining portion of your provincial budget?

de dollars de plus parce que je vis là-bas. Je ne me plains pas d'avoir à les payer puisque la qualité de vie et toute une série d'autres avantages compensent largement cette imposition supplémentaire, mais il reste que c'est une réalité négative pour la région.

J'ai une question à propos de ce que vous dites à la quatrième page de votre exposé. Vous y parlez, en termes attentivement pesés, de la contribution du fédéral à la santé. Vous dites que selon les premiers ministres et les dirigeants territoriaux, la contribution fédérale à la santé représente environ 16 à 17 p. 100 du coût. Je suppose que pour l'Île-du-Prince-Édouard, c'est beaucoup plus élevé puisque les transferts du gouvernement fédéral constituent une beaucoup plus grande partie de vos ressources financières n'est-ce pas?

M. Murphy: Voici mon interprétation: le chiffre pour la péréquation qui figure dans notre budget de cette année est de 245 millions de dollars. Tout ce que je sais, c'est que ce chiffre est faux. Il changera quatre, cinq ou six fois au cours de l'année avant que nous n'arrivions au chiffre définitif. Il est à espérer que certaines des questions de fluctuation et de renouvellement auront été réglées. Environ 105 millions de dollars correspondent au TCS. Cela dépend des interprétations.

Le sénateur Downe: N'y a-t-il pas 7 millions de dollars de plus pour le transfert pour la réforme de la santé?

M. Murphy: C'est exact. Je ne parlais que de la péréquation, du TCS. Au total, cela fait environ 350 millions de dollars. Il y a d'autres transferts — par exemple, les programmes pour les jeunes contrevenants et d'autres programmes fédéraux-provinciaux à coût partagé — ce qui nous amène à environ 393 millions de dollars. Si nous prenons nos deux autres budgets, la santé tourne autour de 428 millions de dollars et l'éducation, aux alentours de 230 à 240 millions de dollars.

En termes de pourcentage des dépenses gouvernementales de la province, si vous prenez les 105 millions de dollars, le montant du TCS, dont une partie est censée être consacrée à l'éducation postsecondaire, et si vous considérez l'argent dépensé, sur ces 230 millions de dollars, probablement 50 millions sont consacrés à l'éducation postsecondaire.

Le président: Comment arrivez-vous à distinguer cela du transfert global?

M. Murphy: Nous ne le distinguons pas. À l'Île-du-Prince-Édouard, c'est plus facile parce que nous n'avons que trois établissements postsecondaires — le Holland College, l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et le Collège de l'Acadie, qui est un établissement postsecondaire de langue française. Environ un sixième de notre budget de santé est financé par le TCS. Si vous étendez cela au total des paiements de transfert, et si vous voulez inclure 100 p. 100 de la péréquation, ou une partie de la péréquation, le financement de la santé, il est évident que le chiffre augmente.

Le sénateur Downe: Si vous excluez la santé et l'éducation, qu'est-ce qui vous reste pour votre budget provincial?

Mr. Murphy: Health care and education make up slightly over 60 per cent of provincial program spending.

Senator Ringuette: I was pleased to see an APEC report earlier this year — you are very familiar with APEC — indicating that the federal government contributes two dollars for every provincial dollar from Atlantic provinces in economic development. We double the dollars from the provincial governments in Atlantic Canada for economic development, in comparison to all the other provinces where the scenario is reversed and the provinces put in two dollars for every federal dollar. We have an advantage there.

I was in Charlottetown last week as a member of the task force looking into the seasonal economy and how it affects the labour force and communities and so forth. I have a very important question for you today in the context of equalization and all the other economic issues in regard to transfers to either provinces or to individuals.

You are a political person. I can see that you know your finance portfolio very well. If you had X amount of dollars at your disposal for P.E.I., would you put it into Option A, additional equalization funds, or Option B, additional EI benefits?

Mr. Murphy: It is a difficult question to answer, not knowing what context it is asked in. I would say that the economy on Prince Edward Island has done quite well. We now have the highest number of people that have ever been employed in the province. No one wants to or should want to make a living by drawing an EI cheque. Obviously, longer-term work and more job opportunities are very important. However, the reality of living in a province where we are iced in six months of the year, and our major industries right now are agriculture, fishery and tourism, is that we are a seasonal economy. In the absence of job opportunities for 12 months of the year for people, then those supports need to be in place.

Equalization allow us to provide a level of public services that we hope is, first, comparable within the region, and ultimately comparable nationally. However, if one were to look at a tax regime in Atlantic Canada, one would say, “There is a region in the country that has a high tax regime” — personal income tax, corporate income tax, business tax and so forth. In many ways, equalization is key for us to be tax competitive. I would assert that the best way to address the EI situation is to try to create job opportunities that move us beyond being seasonal. We will always be partly seasonal; that is the nature of where we live geographically, and the nature of Canada’s weather patterns.

M. Murphy: La santé et l’éducation représentent un peu plus de 60 p. 100 du budget provincial.

Le sénateur Ringuette: J’ai été très heureuse de voir un peu plus tôt cette année qu’un rapport du Conseil économique des provinces de l’Atlantique — vous devez très bien connaître ce conseil — indiquait que pour chaque dollar contribué par les provinces atlantiques au développement économique, le fédéral en contribuait deux. Nous doublons la mise des gouvernements provinciaux du Canada atlantique pour le développement économique comparativement à toutes les autres provinces où c’est le contraire, c’est-à-dire un dollar fédéral pour deux dollars provinciaux. Nous sommes donc avantagés.

J’étais à Charlottetown la semaine dernière comme membre du groupe d’étude qui s’intéresse à l’économie saisonnière et à ses incidences sur la main-d’oeuvre, les collectivités, etc. J’ai une question très importante à vous poser aujourd’hui dans le contexte de la péréquation et de toutes les autres questions économiques concernant les transferts soit aux provinces soit aux particuliers.

Vous êtes un homme politique. Je peux voir que vous connaissez très bien votre domaine, les finances. Si vous aviez un montant X de dollars supplémentaires à votre disposition pour l’Île-du-Prince-Édouard, l’investiriez-vous dans l’option A, pour majorer les fonds de péréquation, ou dans l’option B, pour majorer les prestations d’assurance-emploi?

M. Murphy: C’est une question à laquelle il est difficile de répondre ne sachant pas dans quel contexte elle est posée. Je dirais que l’économie de l’Île-du-Prince-Édouard se porte bien. Nous avons aujourd’hui le nombre le plus élevé de personnes ayant jamais été employées dans la province. Personne ne veut ou personne ne devrait vouloir vivre de l’assurance-emploi. Il est évident que des emplois à plus long terme et une multiplication des possibilités d’emplois sont très importants. Cependant, la réalité veut que dans une province comme la nôtre, bloquée par les glaces six mois par an et dont les industries principales sont actuellement l’agriculture, la pêche et le tourisme, notre économie soit saisonnière. L’impossibilité de travailler douze mois sur douze fait de ces programmes de soutien une nécessité.

La péréquation nous permet d’offrir un niveau de services publics qui nous l’espérons est, d’abord, comparable à ce qui s’offre ailleurs dans la région et, ultimement, comparable à ce qui est offert à l’échelle nationale. Cependant, quand on parle de régime fiscal pour le Canada atlantique, il y a une évidence: «C’est une région du pays fortement imposée» — tant au niveau des revenus des particuliers que de l’impôt sur les sociétés, les taxes professionnelles, etc. À de nombreux égards, la péréquation nous est indispensable pour être fiscalement compétitif. Selon moi, le meilleur moyen de trouver une solution au problème du chômage est d’essayer de créer des emplois qui ne dépendent plus d’une économie saisonnière. Nous aurons toujours une part d’emplois saisonniers; c’est la conséquence de notre situation géographique et de notre climat.

It is difficult, and the EI changes have had a difficult impact on the people who have relied on them. If you ask people in our province or region if they would rather be working full time or rely on EI, they would take the full time work.

I did not directly answer your question because I do not know the answer to your question.

Senator Ringuette: There is certainly a certain angle. If there were additional individual revenue through EI transfers, then your level of income would definitely increase, not only for the individual, but also the mom and pop shop that provides services. It goes full circle. I know that you are a very capable gentleman in making tough financial decisions, and that is why I asked you if you would rather see additional funding through equalization or to individuals that would increase your income tax base.

Mr. Murphy: It is always good when people can have more money in their pocket, but part of the challenge that we face is one of economy of scale. I will answer it this way: We have about 140,000 people on Prince Edward Island, permanent, year-round residents. Our population increases during the summer months because of an influx of visitors. There is a certain cost of providing a public service that relates to the economy of scale that you are working on. Building a hospital to service a population of 50,000 or 60,000 people has a certain cost, probably the same cost for the infrastructure and things around that hospital as if you were serving three or four times as many people. Our tax base has to provide those services.

Prince Edward Island is not that big geographically, but services are spread out over 150 miles. If you took 140,000 people and put them in a small city in Ontario, the cost of providing health services would probably be less because of economies of scale and geography, et cetera.

Senator Ringuette: Another major question is about options. With regard to the equalization program, if you had the option of looking at a 10-province standard in a more modern system, and another option being a more modern system that would see the cost of servicing factored into a five-province standard, which one would you prefer?

Mr. Murphy: Here is what I would prefer: Prince Edward Island, and Atlantic Canada in general, needs to follow two tracks as we go forward here. We have pressures right now to address public service needs, as there are pressures in some other parts of the country. In our own case, our economy and our present levels of taxation do not allow us to extract more provincial-owned source revenues out of people's pockets unless we grow the economy. In order for us to lessen our dependence on federal transfers, we need to grow the economy.

C'est difficile, et les changements apportés au programme d'assurance-emploi ont eu des conséquences difficiles pour ceux qui en dépendent. Si vous demandiez aux habitants de notre province ou de la région s'ils préfèrent travailler toute l'année plutôt que de dépendre de l'assurance-emploi, ils vous répondraient travailler toute l'année.

Je n'ai pas répondu directement à votre question, car je n'ai pas la réponse à votre question.

Le sénateur Ringuette: Cela dépend où on se situe. Si les paiements d'assurance-emploi étaient augmentés, les niveaux de revenus augmenteraient automatiquement, pas seulement celui des particuliers, mais aussi celui des petits commerces. La boucle est complète. Je sais que vous êtes certainement tout à fait capable de prendre des décisions financières difficiles et c'est la raison pour laquelle je vous ai demandé si vous préféreriez un financement supplémentaire sous forme de péréquation ou un relèvement des revenus de vos concitoyens qui vous permettrait d'augmenter votre base fiscale.

M. Murphy: Que la population ait plus d'argent dans ses poches est toujours une bonne chose mais une partie du problème qui se pose à nous est un problème d'économie d'échelle. Voici ce que je vous répondrais: l'Île-du-Prince-Édouard compte environ 140 000 résidents permanents à l'année. Notre population augmente pendant les mois d'été avec les visiteurs que nous recevons. Le coût des services publics que nous fournissons est tributaire de notre économie d'échelle. Construire un hôpital pour servir une population de 50 000 ou 60 000 habitants correspond à un certain coût, probablement le même coût pour les infrastructures et ce qui entoure cet hôpital que s'il fallait servir trois ou quatre fois plus de personnes. C'est notre base fiscale qui doit financer ces services.

Sur le plan géographique, l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas très grande, mais les services s'étendent sur plus de 150 milles. Si vous preniez 140 000 personnes et que vous les installiez dans une petite ville en Ontario, le coût des services de santé serait probablement moindre pour des raisons d'économie d'échelle, de géographie, etc.

Le sénateur Ringuette: L'autre grande question, c'est celle des options. Dans le cas de la péréquation, si vous aviez le choix entre, d'une part, une norme établie en fonction des 10 provinces dans un système modernisé et, d'autre part, une norme établie en fonction de cinq provinces seulement, dans un système lui aussi modernisé, mais qui tiendrait compte du coût des services, laquelle des deux options préféreriez-vous?

M. Murphy: Ce que je préférerais? Que l'Île-du-Prince-Édouard et les provinces de l'Atlantique en général suivent deux voies parallèles. À l'heure actuelle, des pressions s'exercent pour que nous répondions aux besoins de services dans la population, tout comme les mêmes pressions s'exercent ailleurs au Canada. Dans notre propre province, notre économie et les niveaux actuels d'imposition provinciale ne nous permettent pas d'espérer trouver plus de recettes de source provinciale dans la poche de nos contribuables, à moins qu'il n'y ait croissance dans l'économie. En effet, pour que nous dépendions moins des transferts fédéraux, notre province doit connaître une croissance économique.

As Senator Downe pointed out, for the last 50 plus years, the equalization program has been helpful in providing public services. Has it necessarily closed the gap between us and the rest of the country? I would agree with his synopsis that the gap has not closed a lot. We need to continue to provide comparable levels of services. We are obligated constitutionally to provide health and education services, but we also need a strategy, if I can use that word, for the region that includes a broadening of our thinking on things such as immigration, taxes, et cetera, to allow that gap to close for the rest of the country.

Senator Ringuette: In other words, you have not yet looked at the two options of going to a 10-province standard or maintaining a five-province standard and factoring in the cost of supplying the services because of population density — rural versus urban factors and so forth.

Mr. Murphy: Population density is not a big issue for us because of our size. We know what a 10-province standard would do for us in terms of equalization payments. It would be about \$41 million more a year for P.E.I. We receive \$12 million for every \$1 billion paid in equalization versus CHST, where we receive \$4.4 million for every \$1 billion in CHST.

One point I would make is that when the discussions were going around on CHST renewal, part of the discussion on the table and part of the reason why P.E.I. and other Atlantic provinces agreed to go to per capita funding on CHST was with the understanding that equalization renewal would be addressed within the context of a new agreement on CHST.

I will go back — not to berate this point, because goodness knows I get criticized enough in the provincial legislature at home for beating up on the federal government — but as a percentage of federal expenditures, here we have a program that I believe is the only federal program that is in the Constitution of Canada. We have a program in our Constitution to level out fiscal disparity within regions, which says to Canadians, we do not care where you live. Within reason, we will provide you with the same level of public services. Yet, as a percentage of the total federal program spending, it is declining and has been declining since 1982. I do not think that is right. I do not think Canadians would think that is right.

Senator Ringuette: There is another phenomenon that, as a politician, you are certainly aware of. Taxpayers in P.E.I., and New Brunswick, and Ontario and in the West want to see programs that have accountability and transparency factored in. In 1957, we had the sole equalization program, whereas now we have the equalization program, the health transfer program, a social transfer program, federal-provincial

Comme le signalait le sénateur Downe, cela fait plus de 50 ans que le programme de péréquation nous aide à fournir les services publics. Mais a-t-il permis véritablement de réduire l'écart entre nous et le reste du pays? J'aurais tendance à dire comme lui que l'écart ne s'est pas beaucoup réduit. Or, nous devons être en mesure de continuer à offrir des niveaux comparables de services. La Constitution nous oblige à fournir des services de santé et d'éducation, mais la région a besoin aussi d'une stratégie, si j'ose dire, qui nous oblige à changer notre façon de percevoir certains secteurs comme l'immigration, la taxation, et cetera, afin que ceux-ci nous aident à combler l'écart avec le reste du pays.

Le sénateur Ringuette: Autrement dit, vous ne savez pas encore laquelle des deux options vous préférez, d'une nouvelle norme établie sur la situation dans 10 provinces ou de l'ancienne norme établie en fonction de cinq provinces mais qui tiendrait compte de ce qu'il en coûte de fournir les services à votre population en raison de la densité démographique, variant d'un secteur rural à un secteur urbain.

M. Murphy: La densité démographique, ce n'est pas un gros problème pour nous étant donné la petite taille de notre province. Nous savons exactement que les paiements de péréquation fondés sur une norme établie à partir de 10 provinces nous donneraient quelque 41 millions de dollars par année à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans le cas de la péréquation, nous recevons 12 millions de dollars par milliard de dollars payé en versements de péréquation, alors que dans le cas du TCS, nous recevons 4,4 millions de dollars par milliard de dollars versé.

Lorsque l'on discutait du renouvellement du TCS, l'Île-du-Prince-Édouard et les autres provinces de l'Atlantique ont accepté que le financement du transfert canadien se fasse en fonction du nombre d'habitants justement parce qu'il avait été convenu que le renouvellement du programme de péréquation se ferait dans le contexte d'un renouvellement du TCS.

Je ne voudrais pas m'étendre sur la question, puisque je me fais critiquer suffisamment à l'assemblée législative de ma province chaque fois que je m'en prends au gouvernement fédéral; toutefois, puisque nous parlons du pourcentage des dépenses du gouvernement fédéral, il faut savoir que ce programme de péréquation est le seul programme fédéral inscrit dans la Constitution du Canada. Celle-ci prévoit donc qu'il faut aplanir la disparité financière d'une région à l'autre pour que tous les Canadiens reçoivent la même chose, peu importe où ils habitent. Il est donc prévu que, dans les limites du raisonnable, chaque province offrira à ses citoyens le même niveau de services publics. Et pourtant, notre part ne cesse de diminuer depuis 1982, comme pourcentage du total des dépenses de ce programme fédéral, et cela n'est pas bon. Je ne crois pas que les Canadiens seraient d'accord avec cette diminution.

Le sénateur Ringuette: Il existe un autre phénomène que vous connaissez sans aucun doute puisque vous êtes politicien. Les contribuables de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de l'Ouest veulent des programmes qui permettent une reddition de comptes et la transparence. En 1957, il n'existait que le programme de péréquation, alors qu'aujourd'hui, en plus de la péréquation, il existe le programme

training programs, federal-provincial infrastructure programs, economic development agreements — we have a slate of design-specific programs in order to target those issues and be more transparent and accountable. We have to factor that in as well.

Mr. Murphy: We have no issue with accountability. Given the size of our health care budget, I can give you a breakdown off the top of my head of where the money is spent, how much federal money is in the system and where it goes. We agree totally. We said so publicly. What the Prime Minister has talked about — there needs to be an accountability framework — I could not agree more.

The Chairman: You keep mentioning this question of immigration, and I am intrigued. I have not heard this from a Prince Edward Island minister for a while. Immigration, as you know, is a shared jurisdiction under the Constitution. There is nothing to have prevented you, and still nothing to prevent you, from going out and promoting immigration to Prince Edward Island wherever you like.

It seems to me that if you went to the federal government, they would help you do that. I think the federal government would be open to negotiating an agreement with you on immigration.

You might not be able to get many immigrants from the British Isles and France, where historically your people mostly came from, but there are plenty of parts of the world where Prince Edward Island would be an inviting place to come if they knew about it.

Mr. Murphy: It is a good point. My departments and other departments in the province have been working with our federal counterparts for some time to develop an immigration strategy for the province. I am speaking beyond that. We need to extend that to the region. Other provinces in the region are doing the same as we are with regard to immigration; nevertheless — I forget the number — but I think it is slightly less than 1 per cent of the immigration for the country is coming into the region. It may not be even that high. Obviously, the status quo respecting immigration policy is not fulfilling the needs within the region.

The Chairman: What is the change you would make? As you well know, once an immigrant comes here, he or she is here. He or she cannot be forced to go to a particular part of the country, but what changes would you make to get a bigger share of immigration?

Mr. Murphy: Pick a particular sector of the economy — aerospace, for example, which has been a real success story on Prince Edward Island, employing upwards of 1,000 people. There is a demand in the aerospace sector for skilled people such as machinists and other people who work in that area. Holland College, a good educational institution, provides training.

de transfert en matière de santé, le programme de transfert en matière de programmes sociaux, des programmes de formation fédéraux-provinciaux, les programmes d'infrastructure fédéraux-provinciaux et même des accords de développement économique. Autrement dit, il existe toute une série de programmes pointus qui ciblent des secteurs bien définis en vue de permettre une reddition de comptes et une imputabilité accrues. Il faut tenir compte de cela également.

M. Murphy: Nous sommes d'accord avec la reddition de comptes. Étant donné la taille de notre budget en santé, je peux vous expliquer à brûle-pourpoint la façon dont les sommes sont dépensées, combien de fonds fédéraux nous recevons et où ils sont dépensés. Nous sommes tout à fait d'accord avec la reddition de comptes, et nous l'avons dit publiquement. Nous souscrivons à ce qu'a affirmé le premier ministre au sujet de la nécessité d'avoir un cadre de reddition de comptes.

Le président: Je suis intrigué par le fait que vous ayez mentionné à plus d'une reprise l'immigration. Cela faisait longtemps que je n'avais entendu un ministre de l'Île-du-Prince-Édouard en parler autant. Vous savez bien que l'immigration fait l'objet d'un partage de compétences en vertu de la Constitution et qu'il n'y a rien qui vous empêche, ni ne vous a jamais empêché, d'aller un peu partout faire la promotion de l'Île-du-Prince-Édouard comme point de chute de l'immigration.

Je pense que le gouvernement fédéral pourrait même vous aider à le faire, si vous le souhaitez, et serait sans doute disposé à négocier avec votre province un accord sur l'immigration.

Vous n'obtiendrez peut-être pas autant d'immigrants des îles Britanniques et de la France, d'où venaient la plupart des ancêtres des habitants de votre province, mais il y a beaucoup d'autres régions du monde qui seraient intéressées par l'Île-du-Prince-Édouard si elles étaient au courant.

M. Murphy: Vous avez raison. Cela fait déjà un certain temps que les ministères de notre gouvernement provincial collaborent avec leurs homologues fédéraux pour élaborer une stratégie d'immigration qui s'adresse à notre province. Mais ce dont je parlais va au-delà de cela. Il faut que cette stratégie s'applique à l'ensemble de la région. D'ailleurs, les autres provinces nous ont emboîté le pas en ce qui concerne l'immigration. Toutefois, il faut comprendre que moins de 1 p. 100 à peine de tous les immigrants au Canada — j'ai oublié le chiffre — viennent s'installer dans la région de l'Atlantique. Et il se peut même que je sois en train de surestimer la proportion. Manifestement, la politique de l'immigration actuelle ne répond pas aux besoins de notre région.

Le président: Quels changements y apporteriez-vous? Vous savez bien qu'une fois les immigrants arrivés au Canada, rien ne les oblige à s'établir dans une région plutôt que dans une autre. Que feriez-vous pour aller chercher une plus grande part des immigrants?

M. Murphy: Prenez un secteur bien précis de l'économie comme l'aérospatiale qui est une véritablement réussite pour l'Île-du-Prince-Édouard puisqu'elle emploie jusqu'à 1 000 personnes. Le secteur de l'aérospatiale a besoin de gens de métier tels que les machinistes, notamment. Le Holland College, qui est un excellent établissement, forme ce

However, there are many skilled people in all parts of the world that could come, who have the skill sets now and could make a contribution to the economy right away.

Our discussions with the federal government would include whether it would be willing to look at, say, a foreign labour tax credit, which would allow us to be pretty competitive in trying to attract those people to come and work in that particular industry within our region. Is the federal government willing to do something with regard to personal income tax, or other incentives we might jointly put in place, to try to attract immigration to the region? That is the type of discussion we are talking about. We fully support that individuals coming into the country will ultimately make their own decisions, but are there things we could do that we are not doing now to help influence that decision?

Senator Downe: I have a final comment on attitudes of some people in Prince Edward Island. I read a letter in the *Charlottetown Guardian* in the last couple of weeks. Someone wrote in understanding that P.E.I. contributes much more to the federation than it receives, and this was outrageous.

I think it is important for the health of the federation that all parts of the country, all the regions, realize that different contributions are made by different parts. Even though Prince Edward Island has a tremendously high percentage — roughly 40 per cent of their budget is in federal transfers — we have the highest per capita individual payment from the federal government — I think it is \$2,800 — than anywhere else. There are other ways of measuring contributions to the federation. If we do it on a strict monetary basis, then the whole country is in trouble.

We have to — and I speak here to my colleagues around the table. The federal government has to do a much better job of explaining the federation and all its component parts to the citizens. In P.E.I., part of my job is to talk about what the federal government is doing. For example, I talked about the National Research Council, the contribution of the university and so on, Veterans Affairs headquarters and the GST national centre, which the chair continues to remind me he had some involvement in at the time. I think it is important that we all play our part, which is to talk about that contribution individually, regionally and across the country.

That is more of a comment than a question.

The Chairman: Well said, and I think well received, Senator Downe. Thank you, minister, this has been very helpful. We are grappling with this issue again. Perhaps the 2004 formula is not cast in stone, and we hope to have some impact on the debate on that bill when it takes place.

Thank you for taking the time to share your thoughts with us.

genre de métiers. Si nous pouvions aller chercher ailleurs dans le monde de nombreux gens de métier qui sont déjà formés, ils pourraient d'ores et déjà contribuer à l'économie de notre province.

Ce que nous demanderions au gouvernement fédéral, c'est s'il acceptait, par exemple, d'accorder un crédit d'impôt pour la main-d'oeuvre étrangère qui nous permettrait d'être plus concurrentiels et d'attirer cette main-d'oeuvre spécialisée dans cette industrie vers notre région. Le gouvernement fédéral serait-il disposé à alléger l'impôt sur le revenu personnel ou à offrir d'autres incitatifs conjointement avec nous, pour attirer chez nous les immigrants? Voilà le genre de discussion qui nous intéresserait. Nous sommes d'accord pour laisser aux immigrants le libre choix quant à leur destination ultime, mais que pouvons-nous faire pour influencer sur le choix de cette destination?

Le sénateur Downe: J'aurais une dernière chose à dire au sujet de l'attitude de certains habitants de l'Île-du-Prince-Édouard. Il y a deux semaines, je lisais dans le *Charlottetown Guardian* la lettre d'un lecteur affirmant que l'Île-du-Prince-Édouard contribue beaucoup plus à la fédération qu'elle n'en reçoit, ce qui est scandaleux.

Pour le bien-être de la fédération canadienne, il faut que toutes les régions du pays comprennent que chacune d'entre elles fait une contribution différente. Je veux bien que la part des transferts fédéraux vers l'Île-du-Prince-Édouard soit relativement élevée — 40 p. 100 environ du budget de la province vient des transferts fédéraux — et que les paiements fédéraux par habitant soient les plus élevés du Canada — je crois que c'est 2 800 \$ par habitant. Mais il y a tout de même d'autres façons de mesurer la contribution d'une province à la fédération. Si nos calculs sont strictement monétaires, alors le pays est dans de beaux draps.

Il nous faut... je m'adresse à tous mes collègues ici. Le gouvernement fédéral doit mieux expliquer aux citoyens la fédération et tous ses éléments. À l'Île-du-Prince-Édouard, mon travail consiste notamment à parler de ce que fait le gouvernement fédéral. Ainsi, j'ai parlé du Conseil national de recherches du Canada, de la contribution de l'université, par exemple, de la direction générale des Anciens combattants et du centre national de la TPS, au sujet duquel le président ne cesse de nous rappeler sa contribution, à l'époque. Je crois qu'il est important que nous jouions tous notre rôle, qui est de présenter cette contribution à la vie de chaque personne, dans chaque région et dans l'ensemble du pays.

C'était plutôt un commentaire qu'une question.

Le président: Bien dit et bien reçu, je crois, sénateur Downe. Merci au ministre, cette contribution est très utile. Nous nous attaquons de nouveau à cette question. Peut-être que la formule de 2004 n'est pas coulée dans le béton et nous espérons pouvoir influencer le débat sur ce projet de loi, quand il aura lieu.

Merci d'avoir pris le temps de nous faire part de vos réflexions.

Tomorrow night we will hear from Professors Thomas Courchene and Robin Boadway, both from Queen's. Although they are from the same university, I can assure you that they come at this subject from different points of view, so it should be quite interesting.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2004

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:15 p.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our study of equalization in the context of the 2004-05 Main Estimates that have been referred to us.

We have two witnesses tonight, both of whom are from Queen's University, although that is definitely not to say that they are of identical views on this subject. Indeed, that is why we have invited the two of them.

We have Professor Thomas Courchene and Professor Robin Boadway. Professor Courchene will speak first. He is the Jarislowsky-Deutsch Professor of Economic and Financial Policy at Queen's. He is also Senior Scholar at the Institute for Research on Public Policy.

He has written extensively about equalization and, most recently, has done a very interesting piece, parts of which appeared in *The Globe and Mail*, entitled "Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues."

With that short introduction, I will invite him to make an opening statement, after which we will have time for comments and questions.

Mr. Thomas J. Courchene, Professor of Economic and Financial Policy, Queen's University: Mr. Chairman, it is a privilege to appear before this committee. Thank you for the invitation.

In my opening statement I want to focus on two fiscal federalism issues, both of which stem from recent research I have done with the IRPP. The first is called, "Hourglass Federalism," and appears in the April 2004 issue of *Policy Options*. The second relates to the document to which the Chair just referred. I assume both have been distributed and you have them before you.

As the name suggests, the thesis underlying what I have called "hourglass federalism" is that the new economic order, which roughly equals globalization and knowledge information

Demain, nous recevons Thomas Courchene et Robin Boadway, tous deux de l'Université Queen's. Bien qu'ils soient de la même université, je vous assure qu'ils ont des points de vue très différents sur cette question et que le débat devrait être intéressant.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour examiner le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude de la péréquation dans le contexte du Budget principal des dépenses 2004-2005, qui nous a été renvoyé.

Nous recevons deux témoins ce soir, qui viennent tous les deux de l'Université Queen's, ce qui ne signifie absolument pas qu'ils partagent le même point de vue sur ce sujet. En fait, c'est précisément pourquoi nous les avons invités tous les deux.

Nous recevons le professeur Thomas Courchene et le professeur Robin Boadway. C'est le professeur Courchene qui parlera le premier. M. Courchene et le professeur Jarislowsky-Deutsch d'économie et de politique financière à Queen's. Il est en outre chercheur principal à l'Institut de recherche en politiques publiques.

Il a écrit abondamment sur la péréquation, et je mentionne son article récent intitulé «Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues», dont des extraits ont été publiés dans le *Globe and Mail*.

Sur cette brève présentation, je l'invite à venir nous exposer son point de vue, puis nous aurons du temps pour formuler commentaires et questions.

M. Thomas J. Courchene, professeur en politique économique et financière, Université Queen's: Monsieur le président, c'est un privilège pour moi de comparaître devant ce comité. Je vous remercie de m'avoir invité.

Pendant mon exposé, j'aimerais mettre l'accent sur deux questions liées au fédéralisme fiscal, deux questions qui se fondent sur mes recherches récentes à l'IRPP. La première fait l'objet d'un article intitulé «Hourglass Federalism», qui a été publié dans le numéro d'avril 2004 d'*Options politiques*. La deuxième question découle du document dont le président vient de vous parler. Je suppose que vous avez reçu les deux articles et que vous les avez devant vous.

Comme le titre de l'article le suggère, la thèse appuyant ce que j'ai appelé le «fédéralisme sablier» veut que le nouvel ordre économique, qui se caractérise surtout par la mondialisation et la

revolution, is privileging cities and municipalities on the one side and the federal government on the other, and leaves the provinces as the squeezed middle of the division-of-powers hourglass.

The analysis of what happened runs as follows. There are several reasons, and I shall focus on three, why Ottawa wants to deal directly with cities and citizens more than they used to. The first relates to the shift from a resource-based economy to a knowledge-based society. Among other things, this means that societal investments in knowledge and human capital formation progressively hold the keys to wealth creation, to competitiveness and to ameliorating income distribution implications. It should not come as a surprise that as long as issues relating to Canada's competitiveness and citizens' standard of living are at stake, Ottawa will be there no matter what the Constitution might say about it.

The second has to do with the emergence of global city regions as the dynamic motors of the new economy. This also relates to competitiveness in the dual sense that these global city regions are leading their respective regions' inroads into NAFTA economic space, they are the export platforms driving north-south integration, and that the GCRs are also key nodes in the knowledge human capital system of networks. Indeed, since Canadians' standard of living will come down to how successful our global city regions are relative to American GCRs, Ottawa will again want to be a key player in the national competitiveness game.

The third and, perhaps, the overarching argument for an increased federal presence relates to both nation building and electoral salience. Both of these have shifted away from resource-based megaprojects toward citizen-driven infrastructure and policies in areas such as health, education and income distribution. Whereas the former megaprojects tended to be rural, citizen nation building in the information era is predominantly urban. Unfortunately, from Ottawa's standpoint, most of these areas fall under provincial jurisdiction.

Since electoral success is the *sine qua non* of politics it is only a matter of time before competition among federal parties and between federal and provincial politicians will ensure that Ottawa will become more directly involved with citizens and cities.

How did Ottawa make these inroads into provincial jurisdiction? Basically, it fiscally starved the provinces beginning with the CHST cuts in the 1995 federal budget. Intriguingly, these CHST cuts compromised virtually every other program except medicare because the provinces had to ensure they kept medicare up for electoral reasons. Hence, the provinces diverted funding from everywhere into medicare. Of course, these are generalizations. The inevitable result was that the provinces had to starve other policy areas, so much that citizens and cities alike welcomed federal funding in these cash starved areas.

révolution de l'information sur le savoir, privilégie les villes et les municipalités, d'une part, et le gouvernement fédéral d'autre part, laissant les provinces coincées au centre du sablier de la division des pouvoirs.

Mon analyse de la situation est la suivante. Il y a plusieurs raisons qui expliquent pourquoi Ottawa veut dorénavant faire affaire plus directement avec les villes et les citoyens. Je vais mettre l'accent sur trois d'entre elles. La première raison concerne le passage d'une économie axée sur les ressources à une société axée sur le savoir. Entre autres choses, cela signifie que les investissements de la société dans le savoir et la formation du capital humain en sont venus progressivement à être les piliers de la création de richesse, de la compétitivité et de l'amélioration de la répartition des revenus. Il ne faut pas se surprendre que tant qu'il sera question de la compétitivité du Canada et du niveau de vie des citoyens, Ottawa sera là, peu importe ce que dictent les textes constitutionnels.

La deuxième raison est liée à l'émergence des grandes régions urbaines comme moteur dynamique de la nouvelle économie. Il s'agit encore ici de compétitivité en ce sens que ces grandes régions urbaines sont en train de pénétrer l'espace économique de l'ALENA en se taillant une place centrale d'exportation dans l'intégration nord-sud et en ce sens que ces grandes régions urbaines sont également les éléments principaux du réseau de capital humain pour l'avancement du savoir. De fait, comme notre niveau de vie dépendra du succès de nos grandes régions urbaines comparativement à celui des grandes régions urbaines américaines, Ottawa voudra encore une fois jouer un rôle de premier plan dans la compétitivité nationale.

La troisième raison, et peut-être même la principale raison qui explique la présence accrue du gouvernement fédéral, c'est le renforcement de la nation et les enjeux électoraux. Ces deux aspects dépendaient auparavant des mégaprojets axés sur les ressources, alors qu'ils dépendent maintenant davantage de l'infrastructure axée sur les citoyens et des politiques en vigueur dans des domaines comme la santé, l'éducation et la répartition des revenus. Avant, les mégaprojets étaient surtout ruraux, mais le renforcement de la nation citoyenne à l'ère de l'information est d'abord et avant tout urbain. Malheureusement pour Ottawa, la plupart de ces domaines sont de compétence provinciale.

Comme le succès électoral est la clé de voûte de la politique, ce n'est plus qu'une question de temps pour que la concurrence entre les partis fédéraux et entre les politiciens fédéraux et provinciaux fasse en sorte qu'Ottawa intervienne de plus en plus directement auprès des citoyens et des villes.

Comment Ottawa a pu faire incursion de la sorte dans les compétences provinciales? En gros, le gouvernement fédéral a coupé les vivres fiscaux des provinces, à commencer par la réduction du TCSPS dans le budget fédéral de 1995. Fait intéressant, ces compressions ont mis en péril presque tous les autres programmes sauf le régime d'assurance-maladie, parce que les provinces devaient conserver ce régime pour des raisons électorales. Les provinces ont donc redirigé des fonds de partout vers leur régime d'assurance-maladie. Bien sûr, je généralise. Le résultat inévitable a été que les provinces ont dû se serrer la

Utilizing its privileged fiscal-balanced position, Ottawa responded with the Child Tax Benefit, with measures related to early childhood development, with the Millennium Scholarship Foundation, the Canada Research Chairs Program and with creative measures in the recent budget relating to the Canada Learning Bond for children of low-income families, all of which if not solely in provincial jurisdiction are generally viewed as being close to provincial jurisdiction.

On the city side, Ottawa responded with the GST exemption for cities, with the promise to share the federal gas tax with cities, with an enhanced infrastructure program, as well as promises of a new deal for cities that includes pre-budget consultations and a say on federal policies that affect, or are implemented by cities.

In all of this, the provinces are finding themselves fiscally sandwiched. To be sure, they can counter with charges that there is a fiscal balance in the federation that needs to be corrected, and I think partly their rationale for the Council of the Federation is to do this, or they can cater to their cities by, among other means, promising them they can use their Council of the Federation as a vehicle to bring city issues to the attention of the federal government.

The fundamental reality is that for the time being the provinces appear to be trapped by the revenue appetite of health care. The only way for the provinces to escape from this is to transfer much of medicare costs upward to Ottawa via rebalancing, or getting generous funding for medicare, or to transfer the costs downward to citizens via premiums or some other process. Failure to do this will mean that the provinces will continue to be rendered rather helpless to stop this progress of hourglass federalism.

I suspect many Canadians would approve of this if only because it means additional programs and moneys for cities and citizens. Certainly, the cities are happy about this because they lobbied for these programs and money.

My role here is not to approve or disapprove of hourglass federalism, but to point out that we are arguably witnessing the most important post-war shift in the division of powers. At base, it is being driven by the human capital and knowledge revolutions. The Canadian federal system is simply responding to resulting challenges and opportunities in ways that do not differ much from the way other federations are responding.

My conclusion is that Canadian cities will become more fully and more formally integrated into the processes and programs of intergovernmental federalism. The only issue is how this will come about.

ceinture dans d'autres domaines politiques, si bien que les citoyens et les villes se sont réjouis du financement fédéral dans ces domaines.

Grâce à sa position d'équilibre fiscal privilégiée, Ottawa a créé la Prestation fiscale pour enfants, s'est doté de mesures favorisant le développement des jeunes enfants et a mis sur pied la Fondation des bourses d'études du millénaire, le Programme des chaires de recherche du Canada et les diverses mesures annoncées dans le dernier budget, dont le Bon d'études canadien, qui s'adresse aux enfants des familles à faible revenu. Tous ces domaines, s'ils ne sont pas exclusivement de compétence provinciale, sont pourtant perçus généralement comme étant de compétence surtout provinciale.

Pour ce qui est des villes, Ottawa a annoncé une exemption de TPS, a promis de partager la taxe fédérale sur l'essence avec elles, a amélioré le programme d'infrastructure et a promis une nouvelle entente, qui comprendra des consultations prébudgétaires pour les villes et leur donnera voix au chapitre sur les politiques fédérales qui ont des incidences sur les villes ou qui sont mises en oeuvre par les villes.

Dans tout cela, les provinces se trouvent prises en sandwich sur le plan fiscal. De toute évidence, elles peuvent répliquer en accusant le gouvernement fédéral de créer un déséquilibre fiscal dans la fédération, déséquilibre qui doit être corrigé. Je pense que c'est en partie la raison d'être du Conseil de la fédération. De même, les provinces pourraient pourvoir aux besoins de leurs villes en leur promettant notamment d'utiliser le Conseil de la fédération pour porter les problèmes des villes à l'attention du gouvernement fédéral.

Le fait est que pour l'instant, les provinces sont prises à la gorge par les coûts énormes des soins de santé. Les seules façons pour elles de s'en tirer, c'est de transférer une bonne partie des coûts d'assurance-maladie à Ottawa par un rééquilibrage, de recevoir des fonds généreux pour financer leur régime d'assurance-maladie ou encore d'en transférer les coûts aux citoyens sous la forme de primes, entre autres. Autrement, les provinces seront de plus en plus impuissantes devant l'avènement du fédéralisme sablier.

Je pense que beaucoup de Canadiens seraient favorables à cela, ne serait-ce que parce que cela se traduirait par de nouveaux programmes et des fonds supplémentaires pour les villes et les citoyens. Il est clair que les villes sont contentes, parce qu'elles ont fait des pressions pour obtenir ces programmes et ces fonds.

Mon rôle ici n'est pas d'approuver ou de désapprouver le fédéralisme sablier, mais de mettre en évidence que nous sommes sans doute en train d'assister au plus grand changement dans la division des pouvoirs depuis la guerre. Ce changement est motivé à la base par les révolutions touchant le capital humain et le savoir. Le système fédéral canadien se transforme simplement pour s'adapter aux difficultés qui en découlent et profiter des nouveaux débouchés de façon semblable aux autres fédérations.

J'en conclus que les villes canadiennes seront bientôt beaucoup plus intégrées dans les processus et les programmes du fédéralisme intergouvernemental et cela, de façon plus officielle. Il reste à déterminer comment cela se concrétisera.

The committee may wish to play a creative role in the manner in which the inter-governmental nature of our federation might or will evolve. That sets the stage because provinces are fiscally stretched so that equalization is one of the levers that they have to pry more money out of Ottawa.

I turn to the second issue, which is Saskatchewan's vanishing energy revenue. In fiscal year 2000-01, Saskatchewan's energy revenues were \$1.038 billion, or just over \$1,000 per capita. However, the province's equalization offset or tax-back associated with these energy revenues was larger at \$1.126 billion; the tax-back rates exceeded their total energy revenues.

Viewed over time, the rise of the tax back rate was even more confiscatory. Over the 1998-99 to 2000-01 period, the province's energy revenues increased by \$668 million, but the equalization clawback increased by \$835 million. This represents an offset rate of 125 per cent.

Moreover, neither of these calculations takes account of the fact that collecting these revenues is far from costless. Depending on how far away the resources are located, the province must spend money on roads, telecommunications, regulatory policies, and collect the revenues. That would further magnify the province's overall budget loss from the energy patch.

In contrast, provinces with no energy revenues pocket a significant amount of fiscal revenues from energy related equalization, as one would expect they would. Manitoba receives about \$120 million. Quebec gets a much larger amount at \$870 million. The two do not differ very much in per capita. Indeed, even Nova Scotia, which has offshore energy, ends up being a net overall beneficiary of equalization by \$104 million, which is larger than its offshore energy revenues.

Surely, the role of equalization is not to confiscate a province's resource endowments, but that is exactly what has happened to Saskatchewan.

How and why, then, do these confiscatory average and marginal tax rates exist and, indeed, persist?

In the study I identify three major issues, among others, that give rise to this situation. I then propose a range of options that might redress this serious fiscal inequity.

The primary reason for the large average tax back lies in the shift from an all-province or national average standard to the current five-province standard, comprised of Saskatchewan, B.C., Manitoba, Ontario and Quebec. With Alberta thus out of the picture Saskatchewan becomes, by default, a rich energy province. For example, for third tier oil, one of the several revenue resources for energy, Saskatchewan is only 30 per cent on the national average base, but it has 97 per cent of the five-province

Le comité pourrait vouloir jouer un rôle créatif dans la façon dont la nature intergouvernementale de notre fédération évoluera. Cela vous donne une idée, parce que les provinces se trouvent dans une situation fiscale telle que la péréquation est l'un de leurs seuls leviers pour soutirer plus d'argent d'Ottawa.

Il y a toutefois une autre question que j'aimerais aborder, celle de la Saskatchewan, dont les recettes énergétiques disparaissent. Pour l'exercice 2000-2001, les recettes énergétiques de la Saskatchewan s'élevaient à 1,038 milliard de dollars, soit à un peu plus de 1 000 \$ par tête. Cependant, le taux de récupération fiscale découlant de ces recettes énergétiques s'élève à plus de 1,126 milliards de dollars selon la formule de péréquation applicable à la province, donc le taux de récupération fiscale est supérieur au total de ses recettes énergétiques.

Avec le temps, la hausse du taux de récupération fiscale est devenue de plus en plus spoliateur. Entre 1998-1999 et 2000-2001, les recettes énergétiques de la province ont augmenté de 668 millions de dollars, mais la récupération fiscale découlant de la formule de péréquation a augmenté de 835 millions de dollars. Cela représente un taux de récupération de 125 p. 100.

De plus, aucun de ces calculs ne tient compte du fait que la perception des recettes entraîne beaucoup de coûts elle aussi. Compte tenu de la distance à laquelle se trouvent les ressources, la province doit dépenser de l'argent pour les routes, les télécommunications, les politiques réglementaires et la perception des recettes. Cela s'ajoute aux pertes budgétaires générales de la province dans le domaine de l'énergie.

À l'opposé, les provinces qui ne génèrent aucune recette énergétique reçoivent des recettes fiscales importantes de l'énergie grâce à la péréquation, comme on peut s'y attendre. Le Manitoba reçoit environ 120 millions de dollars. Le Québec reçoit un montant beaucoup plus important, soit 870 millions de dollars. Les montants des deux provinces ne sont pas très différents si on les calcule par habitant. De plus, même la Nouvelle-Écosse, qui exploite des ressources énergétiques extracôtières, est bénéficiaire de la péréquation, dont elle retire 104 millions de dollars, ce qui est supérieur à ses recettes énergétiques.

Bien entendu, la formule de péréquation n'a pas pour but de priver une province de l'avantage que lui confère sa base de ressources, pourtant c'est exactement ce qui arrive à la Saskatchewan.

Par conséquent, comment et pourquoi ces taux d'imposition moyens et marginaux spoliateurs peuvent-ils exister et demeurer?

Dans mon étude, je fais mention de trois problèmes principaux, entre autres, qui donnent lieu à cette situation. Je propose ensuite une série de solutions pour remédier à cette grave inégalité fiscale.

La principale raison pour laquelle existe ce grand taux de récupération moyen, c'est le fait qu'on applique la norme des cinq provinces plutôt qu'une norme nationale moyenne qui tienne compte de toutes les provinces. Les cinq provinces prises en compte dans le calcul de la norme sont la Saskatchewan, la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario et le Québec. Comme l'Alberta est exclue de la norme, la Saskatchewan devient, par défaut, une province riche en énergie. Par exemple,

base. Since the average tax-back rates rise apace with the degree of concentration of the base, Saskatchewan's average tax rates are higher, often dramatically higher, under the FPS than they were under the national average standard. Indeed, for the national average standard there are some cases you can find where Saskatchewan is the net recipient of equalization, but under the five-province standard it gets taxed at about 100 per cent. It goes from a have to a have-not province depending on whether Alberta is in or out.

The second reason is that equalization authorities have not allowed Saskatchewan to qualify for the 70 per cent maximum tax-back rate that is applicable to the offshore energy for Nova Scotia and Newfoundland. The eligibility criterion for the special treatment, or for the so-called "generic solution," is that the province must have 70 per cent of the national average base.

Saskatchewan typically has 70 per cent of the five-province standard base, but not of the national average or all-province basis. Surely, however, the relevant base for the current operations of the formula is the five-province standard base, not the national average base because Alberta's base is up.

Moreover, the only reason why Nova Scotia and Newfoundland have more than 70 per cent of the national average base is because Ottawa has defined the tax bases in this way. In fact, the tax base from offshore oil only involves Newfoundland's offshore oil, or the Newfoundland base, and only involves offshore oil for Nova Scotia for its own base. Thus, by definition they have to have 100 per cent of the national average base because the only energy deposits in it are its own resources. That is not true for Saskatchewan because it involves Alberta's revenues in it as well.

As a result, Saskatchewan's tax-back rates are near the 100 per cent range in contrast to the maximum 70 per cent that applies to the two Atlantic provinces.

The third reason is more complicated. It is the reason why the tax-back rates can get above 100 per cent. It is because the Department of Finance has decided to create some artificial tax bases and tax rates for similar revenue sources, which serve to exacerbate the clawbacks.

My favourite example is the sale of Crown leases where Saskatchewan is viewed as taxing these leases at a rate of 6.9 per cent where the Department of Finance has decided that the national average rate is deemed to be 15.6 per cent, so that Saskatchewan is dramatically undertaxing these Crown leases, which I think is impossible since these are the result of an auction process so the rate gets set by the market.

pour le pétrole de troisième niveau, l'une des sources d'énergie génératrices de recettes, la Saskatchewan ne possède que 30 p. 100 de la base moyenne nationale, mais elle possède 97 p. 100 de la base des cinq provinces. Comme les taux de récupération moyens sont calculés en fonction du degré de concentration de la base, les taux d'imposition moyens de la Saskatchewan sont plus élevés, parfois même beaucoup plus, selon la norme des cinq provinces que selon la norme nationale moyenne. En effet, si l'on applique la norme nationale moyenne, il y a des cas dans lesquels la Saskatchewan est un bénéficiaire net de la formule de péréquation, mais selon la norme des cinq provinces, la province se voit imposée à presque 100 p. 100. L'inclusion ou l'exclusion de l'Alberta change tout à l'avoir de cette province.

La deuxième raison, c'est que les règles de péréquation ne permettent pas à la Saskatchewan de profiter du taux de récupération maximum de 70 p. 100 qui s'applique aux ressources énergétiques extracôtières de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Le critère d'admissibilité à ce traitement spécial, qu'on appelle la «solution générique», c'est que la province doit détenir 70 p. 100 de la base moyenne nationale.

La Saskatchewan possède 70 p. 100 de la base calculée selon la norme des cinq provinces, mais pas de la base nationale moyenne calculée en fonction de toutes les provinces. Toutefois, la formule actuelle est calculée en fonction de la norme des cinq provinces et non en fonction de la norme moyenne nationale, parce que la base de l'Alberta est bien supérieure à celle des autres.

De plus, la seule raison pour laquelle la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve détiennent plus de 70 p. 100 de la base nationale moyenne, c'est que Ottawa a établi les assiettes fiscales de cette façon. En fait, l'assiette fiscale pour le pétrole extracôtier ne tient compte que du pétrole de Terre-Neuve, ou de l'assiette de Terre-Neuve, et du pétrole de la Nouvelle-Écosse. Ainsi, par définition, ces provinces détiennent 100 p. 100 de la base moyenne nationale, parce que les seules réserves d'énergie prises en compte sont leurs propres ressources. Ce n'est pas vrai de la Saskatchewan, parce que son assiette est calculée en fonction des recettes de l'Alberta aussi.

Par conséquent, les taux de récupération de la Saskatchewan sont de l'ordre de presque 100 p. 100, alors que le maximum de 70 p. 100 s'applique aux deux provinces de l'Atlantique.

La troisième raison est plus compliquée. Elle explique pourquoi les taux de récupération peuvent dépasser 100 p. 100. En fait, le ministère des Finances a décidé de créer des assiettes fiscales et des taux d'imposition artificiels pour les sources de revenus similaires, et cela accentue la récupération fiscale.

Mon exemple préféré est la vente de concessions publiques que la Saskatchewan est réputée imposer à un taux de 6,9 p. 100 alors que le ministère des Finances a décidé que la moyenne nationale était de 15,6 p. 100. De la sorte, la Saskatchewan se trouve à taxer à un taux nettement insuffisant les concessions publiques, ce qui selon moi est impossible puisque, étant donné qu'il y a vente aux enchères, le taux est fixé par le marché.

In any event, that redefines Saskatchewan's fiscal capacity for equalization purposes with the result that the province raises \$61 million in revenue from these Crown leases but loses \$124 million in equalization for a clawback of 200 per cent. For every dollar raised in Crown leases Saskatchewan loses \$2 in equalization.

Assigning of different tax rates for leases across provinces amounts to second guessing the efficiency of markets. I think that is the case. In fact, the \$120 million that Saskatchewan was given for past problems with their formula was related largely to sale of Crown leases.

One can make the case, perhaps, that these clawbacks constitute one of the factors that have triggered Saskatchewan's recent descent to the lowest rank in terms of provincial per capita disposable incomes. Even if it is not the case, it is really intriguing that the province that has, according to some estimates, the lowest personal disposable income is suffering from these inordinately high tax-back rates.

In conclusion, I offer following two proposals. The first, is longer term in nature, namely, that the ongoing quinquennial renegotiation of fiscal arrangements be extended to address these arbitrary and excessive tax-back rates, and resource equalization issues in general.

Based on the extensive literature in this area, one option that merits consideration is to equalize somewhere in the neighbourhood of 25 per cent of resource revenues. The best authority on that is my colleague Mr. Boadway.

The second proposal could and should be adopted immediately. Drawing from the treatment accorded Nova Scotia and Newfoundland, the immediate policy imperative is that, beginning with fiscal year 2001-02, which has not yet been finalized, the maximum equalization tax-back rate for each Saskatchewan's energy categories be set at 70 per cent.

By way of a postscript, the federal budget did respond positively to the tax-back issue by committing the Government of Canada to review the treatment of resources and tax bases as part of the quinquennial review to be completed in 2009.

Energy resources and deposits are depleting assets and this delay seems unacceptable on equity grounds, especially when the same budget reduced the tax-back rates for Nova Scotia, 10 per cent this year and 20 per cent next year, until it is back up to 70 per cent. The gap between these two areas is much wider.

Quoi qu'il en soit, c'est ce qui redéfinit la capacité fiscale de la Saskatchewan aux fins de la péréquation, avec pour résultat que la province tire des recettes de 61 millions de dollars de ces concessions publiques, mais perd 124 millions de dollars en péréquation parce que le taux de récupération est de 200 p. 100. Pour chaque dollar prélevé sur les concessions publiques, la Saskatchewan perd deux dollars en péréquation.

Attribuer différents taux d'imposition aux concessions publiques des provinces revient à anticiper l'efficacité des marchés. Je crois que c'est le cas ici. En fait, les 120 millions de dollars versés à la Saskatchewan pour compenser des problèmes posés dans le passé par la formule étaient en grande partie attribuables à la vente de concessions publiques.

On peut soutenir, peut-être, que cette récupération représente un des facteurs qui a amorcé la descente au dernier rang, récemment, de la Saskatchewan en termes de revenu disponible par habitant. Même si ce n'est pas vrai, il est vraiment étonnant que la province qui a, selon certaines données estimatives, le revenu personnel disponible le plus bas est soumise à des taux de récupération fiscale aussi élevés.

En guise de conclusion, je vous fais les deux propositions que voici. La première est de nature à plus long terme, notamment que la renégociation quinquennale en cours des arrangements fiscaux soit élargie de manière à inclure ces taux de récupération fiscale arbitraires et excessifs et toute la question de péréquation en matière de ressources.

Si l'on se fie à l'abondante documentation qui existe dans ce domaine, une option valable consiste à calculer les recettes tirées des ressources naturelles aux fins de la péréquation à un taux avoisinant les 25 p. 100. La meilleure autorité à ce sujet est mon collègue, M. Boadway.

La seconde proposition pourrait être adoptée immédiatement, et elle devrait l'être. Compte tenu du traitement accordé à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, l'impératif immédiat de la politique est de plafonner à 70 p. 100, dès l'exercice financier 2001-2002 dont les livres ne sont pas encore fermés, le taux de récupération fiscale appliqué à chaque ressource énergétique de la Saskatchewan aux fins de la péréquation.

J'ajouterai en post-scriptum que le budget fédéral est une réaction favorable à ce problème de la récupération fiscale puisque le gouvernement du Canada y prend l'engagement de revoir le traitement des ressources et des assiettes fiscales dans le cadre de l'examen quinquennal qui doit prendre fin en 2009.

Les ressources énergétiques et les gisements sont des biens en voie d'épuisement. Le retard mis à régler le problème semble inacceptable pour des motifs d'équité, surtout quand, dans le même budget, on réduit de 10 p. 100 cette année et de 20 p. 100 l'an prochain le taux de récupération fiscale de la Nouvelle-Écosse, jusqu'à ce qu'il ait retrouvé la barre des 70 p. 100. L'écart entre les deux est beaucoup plus grand.

In the meantime, over the next five years Saskatchewan will have tax-back rates for six of the nine energy categories in excess of 70 per cent in 2001-02 and for eight of them in 2002-03, followed by five, five and then six of them so that these tax-back rates well in excess of 70 per cent will continue into the future.

Long ago, I made a statement that "equalization is the glue that binds the federation together." However, if these inequities persist, this glue may well become unstuck. I think this committee is the natural, and certainly the national, forum to undertake the process of rethinking the role of resource revenues in equalization.

Senator Comeau: Anyone who lives in a rural area would have been able to follow the first part of your presentation quite easily because many of us have noticed the reduction of services to rural communities. For example, there have been cuts to fisheries and roads are deteriorating to the point that the shipment of goods is becoming increasingly difficult. We have seen a shift in attention from rural to global city regions.

Have you given any thought to what will happen to rural areas if that continues?

Would it be similar to what happened in Newfoundland when the outports were closed, and people were required to move to larger centres?

Mr. Courchene: I will answer that question, but first, I will make a comment. This morning, I read in the newspaper about the report commissioned by the Province of Ontario under Premier Harris and then under Premier Eves that was run by Professor Daniels, Dean of Faculty of Law, at the University of Toronto.

The report, which contained 50 background papers, stated: "that it is time to give up on Ontario's rural communities." Perhaps that triggered your report. It behoves the Senate to have the authors of this report appear before this committee.

Cities are becoming more important. The Mayor of Toronto will become better well-known across the world than the Premier of Ontario will be known simply because cities are the driving force. They are the collections where human capital and innovation take place.

We will only be successful in Canada if our cities can be on a level playing field to compete with U.S. global city regions. In that sense, cities will win, although we do not know how, but our future depends on it. In a sense, someone has to say, "what the heck happens to rural Canada?" We do not need an urban strategy, in a sense, because everyone is worrying about cities and looking after them on their own. They are falling over backward to help our cities. A national strategy must be developed to determine how rural Canada could accommodate this trend and how it would fit into the process.

Entre temps, au cours des cinq prochaines années, la Saskatchewan devra accepter des taux de récupération fiscale de plus de 70 p. 100 dans six des neuf catégories de ressources énergétiques en 2001-2002, dans huit des catégories en 2002-2003, et dans cinq, cinq et six catégories durant les trois années suivantes, de sorte que ces taux de récupération fiscale nettement au-dessus de 70 p. 100 seront maintenus.

Il y a longtemps, j'ai fait une déclaration selon laquelle la péréquation est le ciment qui lie la fédération. Toutefois, si ces iniquités persistent, le ciment pourrait bien s'effriter. À mon avis, votre comité est la tribune tout indiquée et, certes, nationale où devrait s'amorcer la révision du rôle des recettes énergétiques dans la péréquation.

Le sénateur Comeau: Quiconque vit en milieu rural aurait très facilement pu suivre la première partie de votre exposé parce que beaucoup d'entre nous avons remarqué une réduction des services dans les collectivités rurales. Par exemple, les dépenses dans le domaine des pêches ont baissé, et les routes se détériorent au point où le transport des marchandises devient de plus en plus difficile. L'accent s'est déplacé des régions rurales vers les grandes régions urbaines.

Vous êtes-vous demandé ce qui arriverait aux régions rurales si le phénomène se poursuit?

Le résultat serait-il analogue à ce qui s'est produit à Terre-Neuve quand les avant-ports ont été fermés et qu'il a fallu que la population se déplace vers les grands centres?

M. Courchene: Je vais répondre à votre question, mais tout d'abord, j'aurais une observation à faire. Ce matin, j'ai lu dans le journal un article au sujet d'un rapport commandé par la Province d'Ontario sous le régime Harris, puis sous le régime Eves. Le rapport a été rédigé par le professeur Daniels, doyen de la Faculté de droit à l'Université de Toronto.

Dans ce rapport qui renferme 50 documents d'information, on peut lire qu'il est temps de renoncer aux collectivités rurales ontariennes. C'est peut-être ce qui a déclenché la production de votre propre rapport. Il incombe au Sénat d'inviter les auteurs de ce rapport à témoigner devant votre comité.

Les villes prennent de plus en plus d'importance. Le maire de Toronto sera mieux connu dans le monde que le premier ministre de l'Ontario du simple fait que les villes sont les forces du changement. Elles sont les bassins où se regroupent le capital humain et les forces innovatrices.

Nous ne connaissons du succès au Canada que si nos villes sont soumises aux mêmes règles du jeu que les grandes régions urbaines des États-Unis. En ce sens, les villes seront gagnantes, bien que nous ignorions comment, mais notre avenir en dépend. En un certain sens, il faut bien que quelqu'un s'interroge sur le sort que connaîtra le Canada rural. Nous n'avons pas besoin d'une stratégie urbaine, parce que tous se préoccupent des villes et s'en occupent de leur propre chef. En fait, rien n'est trop beau pour aider nos villes. Il faut élaborer une stratégie nationale pour voir comment le Canada rural pourrait composer avec cette tendance et de quelle manière il s'inscrirait dans le processus.

Senator Comeau: We must be mindful that rural areas represent less than 25 per cent of the electorate. The political importance of rural areas becomes less and less valuable. Urban members of Parliament take on an increased role because their numbers are greater. The agenda is being driven by urban members of Parliament and rural members, for the most part, are so busy taking care of EI problems and travelling great distances to remote areas that they are not as involved in some of the bigger decisions.

Mr. Courchene: If 81 per cent of Canadians do not live in the rural areas, then 25 per cent is a relatively large number. It depends how you look at this issue. In terms of population, cities are not over-represented. In total, the rural areas comprise a smaller portion than they did before and will continue to reduce in size.

Many provinces have tended to cater more to their rural areas than to their urban areas. Provincial governments do not know how to handle the cities. Toronto is now in a situation that it probably has a civil service capable of challenging that of Queen's Park. One of these days Toronto and Queen's Park will be in a donnybrook trying to figure out who does what.

As far as I can see, provincial governments have done a good job of being sensitive to their rural regions but I have not thought much about it.

Senator Comeau: I agree with your provincial take on this. However, from a federal perspective, I think things have changed quite dramatically. I do not think the federal government knows what to do with the rural areas. The provinces may know about rural areas but the federal government does not. The provinces do not know how to deal with the cities but the federal government is learning quickly.

Mr. Courchene: That is part of the shifting nature that I mentioned.

The Chairman: How many global city regions are in Canada and where are they?

Mr. Courchene: There are probably four or five: the GTA, Greater Toronto Area, Montreal, Vancouver and the Calgary-Edmonton corridor. One could also include the important export platforms for the various regions: Halifax, pulling the Maritimes into the Boston area; you could add Winnipeg, which has been very creative in policy with Mayor Murray; and Ottawa could be in there too, depending on some calculations. This is simply a gross measure of global city regions.

Senator Comeau: A couple of weeks ago, I heard the Mayor of Halifax talking about a strategic alliance with Moncton rather than with Sydney, Nova Scotia. Allying with Sydney would be logical because they are in the same province. However, the mayor said that they would ally with Moncton as a strategic

Le sénateur Comeau: Il faut se rappeler que les régions rurales représentent moins du quart de l'électorat. L'importance des régions rurales dans le paysage politique diminue constamment. Les députés des régions urbaines assumeront le plus grand rôle parce qu'ils sont plus nombreux. Le programme gouvernemental est dicté par les députés des régions urbaines. Les députés des régions rurales sont pour la plupart si occupés à régler des problèmes d'assurance-emploi et à parcourir de grandes distances pour atteindre des régions éloignées qu'ils ne participent pas à certaines des grandes décisions.

M. Courchene: Si 81 p. 100 des Canadiens n'habitent pas dans des régions rurales, le pourcentage de 25 p. 100 est relativement élevé. Tout dépend de la manière dont on aborde le dossier. En termes de population, les villes ne sont pas surreprésentées. Dans l'ensemble, la population des régions rurales baisse et continuera de baisser.

De nombreuses provinces ont eu tendance à tenir plus compte de leurs régions rurales que de leurs régions urbaines. Les gouvernements provinciaux ne savent pas quoi faire des villes. La fonction publique de Toronto est probablement capable de rivaliser avec celle de Queen's Park. Un de ces jours, Toronto et Queen's Park devront s'affronter pour décider qui fait quoi.

D'après ce que j'ai pu observer, les gouvernements provinciaux ont été très sensibles à leurs régions rurales, mais je n'ai pas beaucoup réfléchi à la question.

Le sénateur Comeau: Je suis d'accord avec ce que vous dites au sujet des provinces. Toutefois, d'un point de vue fédéral, la situation a radicalement changé. Je ne crois pas que le gouvernement fédéral sache quoi faire des régions rurales. Les provinces savent peut-être à quoi s'en tenir, mais ce n'est pas le cas du gouvernement fédéral. Les provinces ne savent pas comment traiter avec les villes, mais le gouvernement fédéral est en train de l'apprendre très rapidement.

M. Courchene: Cela fait partie du nouvel accent dont je parlais.

Le président: Combien de grandes régions urbaines y a-t-il au Canada et où se situent-elles?

M. Courchene: Il y en a probablement quatre ou cinq: la grande région de Toronto, Montréal, Vancouver et le couloir Calgary-Edmonton. On pourrait aussi y inclure les importantes plates-formes d'exportation pour les diverses régions, dont Halifax, qui relie les Maritimes à la région de Boston. On pourrait y ajouter Winnipeg, qui a fait preuve de beaucoup de créativité depuis l'élection de son maire Murray, et Ottawa pourrait aussi en être, selon certains calculs. Mais enfin, il ne s'agit-là que d'une évaluation grossière des grandes régions urbaines.

Le sénateur Comeau: Il y a quelques semaines, j'ai entendu le maire de Halifax parler d'une alliance stratégique avec Moncton plutôt que Sydney, en Nouvelle-Écosse. Une alliance avec Sydney serait logique parce que les deux villes se trouvent dans la même province. Toutefois, le maire a dit que Halifax s'allierait à

investment area with which they wish to entice investments. Sydney would be left out of the loop because it is viewed by the powers-to-be in Halifax as more rural than urban.

Mr. Courchene: To succeed in a North American economic space, you must start looking at the comparative advantage from your particular region. Sydney is not left out of this alliance; it is just that Sydney will probably prosper better in this framework than it would in another kind of framework.

It is worse in Saskatchewan because it does not have a global city region. It must work either through Winnipeg, Vancouver or the Calgary-Edmonton corridor. This is the changing North American geography.

Senator Comeau: Have you given any thought to equalization schemes in other jurisdictions that are similar to those in Canada?

Are there other formulas that we should look at?

Mr. Courchene: I have looked at some other federations and it is astounding how close the equalization programs relate to the underlying values of the federation to which you refer. Australia federation is by far the most egalitarian. Welfare is national and everyone may qualify and receive on an equal basis no matter where they live. University salaries are the same across the country, from Tasmania to Sydney to New South Wales.

There is a lot of centralization. The provinces have very little independent tax base. Most of it comes from transfers. They have an incredibly egalitarian equalization program. They bring everyone's revenues up to a certain level and the tall poppies get brought down to that same level.

On the expenditure side, if it costs you more to deliver a unit of public service in Australia you get extra money, if it is cheaper you get brought down. Therefore everyone is brought down on both the revenue and expenditure side. It is a wonderfully egalitarian system, but it is set up in a federation that itself is much more egalitarian than we are.

If you consider the Germans, they are the second most egalitarian in their equalization system and their defining constitutional rhetoric is uniformity of living standards. Everyone gets brought between sort of 99 and 102 per cent of the national average. The second most egalitarian nation has the second most egalitarian equalization program.

When you look at Canada, it is much more diverse and much more decentralized. Provinces have their own tax rates, which is unheard of in the other two jurisdictions. Quebec is distinct in various ways. We are plural in our legal system, our culture and our language. Most of our grants are unconditional. We have an equalization program but it only brings provinces up to a certain level. It does not bring anyone down and it does

Moncton pour constituer une région stratégique dans laquelle il souhaite attirer des investissements. Sydney serait écartée parce qu'elle est considérée par les futurs pouvoirs de Halifax comme étant plus rurale qu'urbaine.

M. Courchene: Pour réussir dans un espace économique nord-américain, il faut commencer par examiner l'avantage comparatif de votre région particulière. Sydney n'est pas écartée de l'alliance; c'est tout simplement que Sydney sera probablement plus prospère dans ce cadre que dans tout autre.

La situation est pire en Saskatchewan, parce qu'il n'y a pas de grande région urbaine. Elle doit passer soit par Winnipeg, par Vancouver ou par le couloir Calgary-Edmonton. Voilà la nouvelle géographie nord-américaine.

Le sénateur Comeau: Avez-vous analysé les régimes de péréquation d'autres juridictions qui auraient beaucoup en commun avec celui du Canada?

Y a-t-il d'autres formules que nous devrions examiner?

M. Courchene: J'ai examiné d'autres fédérations et il est étonnant de constater à quel point les programmes de péréquation ont un lien étroit avec les valeurs sous-jacentes de la fédération à l'étude. La fédération australienne est de loin la plus égalitaire. Le bien-être social est une question nationale, et tous peuvent être admissibles et recevoir des paiements de péréquation sur une base égale, peu importe où ils vivent. Les salaires versés par les universités sont les mêmes partout au pays, de la Tasmanie à Sydney et jusqu'en Nouvelle-Galles du Sud.

Il y a beaucoup de centralisation. Les provinces ont très peu d'assiettes fiscales indépendantes. La plupart de leurs recettes viennent des transferts de péréquation. Les Australiens ont un programme de péréquation incroyablement égalitaire. Il porte le revenu de tous à un certain niveau, y compris celui des plus riches.

Du côté des dépenses, en Australie, si la prestation d'une unité de service public vous coûte plus cher, vous obtenez plus d'argent et, inversement, si elle vous coûte moins cher, vous en touchez moins. Par conséquent, tous se trouvent sur un même pied d'égalité, du côté du revenu comme du côté des dépenses. C'est un système extraordinairement égalitaire, mais il s'inscrit dans une fédération qui est elle-même beaucoup plus égalitaire que la nôtre.

Les Allemands suivent les Australiens de près, en fait d'égalitarisme, et le principe constitutionnel sur lequel ils s'appuient est un niveau de vie uniforme. Tous se situent quelque part entre 99 et 102 p. 100 de la moyenne nationale. Le deuxième pays le plus égalitaire a le deuxième programme de péréquation le plus égalitaire.

Dans le cas du Canada, le système est beaucoup plus varié et décentralisé. Les provinces ont leur propre taux d'imposition, une réalité inconnue dans les deux autres juridictions. Le Québec est distinct de nombreuses façons. Nous avons plusieurs systèmes juridiques, plusieurs cultures et plusieurs langues. La plupart de nos subventions sont versées inconditionnellement. Nous avons un programme de péréquation, mais il ne fait que porter les

not equalize for needs. That is appropriate in the sense of where we stand in this hierarchy.

Then you get to the Americans. Our creed is peace, order and good government, but their creed is life, liberty and pursuit of happiness and they do not have an equalization program. The rugged individualism of the U.S. apply to their states as well, and they argue that everything is capitalized so that even if revenues are different across regions then it does not really matter because they will be capitalized and you will have to pay more for rents and other things. There really is nothing to equalize.

Here you see a marvellous relationship between the least egalitarian system, having no equalization program, and the most egalitarian system, having the most egalitarian equalization program. It is in that peculiar sense that the equalization and the transfers generally seem to reflect the underlying moral and philosophical approach to life that the federation itself has, which I think is astounding. However, in this sense you have to watch out then. You cannot take an Australian equalization program and put it here. It will not fit. It is not designed to fit, it has an entirely different rationale, it assumes different relationships and it has a different underlying value. Therefore you have to be very careful about taking things from one jurisdiction and plumping it into another. We are not all dying because Jacques Cartier was not a samurai. We have to go with what we started with.

Senator Day: The first question I have, Mr. Courchene, is in this tax back area, and dealing with Saskatchewan and the comments that you made in relation to the totally different system that Saskatchewan has versus the resource tax back from Newfoundland and Nova Scotia, how did we get into this set of rules that treats Saskatchewan so different from the others?

Mr. Courchene: I do not think Saskatchewan is treated differently from the others. The deals have been made with Nova Scotia and with Newfoundland, and appropriately so. I am not saying that there is anything wrong with that.

The Chairman: Those deals are outside the equalization program.

Mr. Courchene: The deals are outside the equalization program because they are Newfoundland and Nova Scotia accords. They are listed in there and the provisions are given. However, one can argue that you need to do something because you cannot let this tax back be as high as it otherwise would be because it cost Nova Scotia money to get these offshore revenues in, more money than it probably cost Saskatchewan.

One of the things that you should do for resource rents is before you start equalizing anything you should take an amount of money off the top so that the province can keep for what it has spent to get these revenues. Why would you equalize something that the provinces of Saskatchewan and Nova Scotia will not get?

provinces à un certain niveau. Il n'abaisse le revenu d'aucune province et ne fait pas de péréquation en fonction des besoins. Et c'est tout à fait correct selon la place que nous occupons dans la hiérarchie.

Viennent ensuite les Américains. Notre credo est la paix, le bonheur et un bon gouvernement, alors que le leur est la vie, la liberté et la poursuite du bonheur. Ils n'ont pas de programme de péréquation. L'individualisme farouche des États-Unis s'applique également dans leurs États, et ils soutiennent que tout est capitalisé de sorte que, même si les revenus sont différents d'une région à l'autre, cela n'a pas vraiment d'importance puisqu'ils seront capitalisés et que vous devrez payer plus pour les loyers et ainsi de suite. Il n'y a vraiment pas matière à péréquation.

On voit ainsi un merveilleux lien s'établir entre le système le moins égalitaire, qui n'a aucun programme de péréquation, et le plus égalitaire, qui a le programme de péréquation le plus égalitaire. C'est dans ce sens particulier que la péréquation et les transferts semblent en règle générale refléter l'approche morale et philosophique de la fédération comme telle, ce que je trouve intrigant. Toutefois, il faut faire bien attention. On ne peut pas transposer au Canada le modèle australien. Il ne conviendrait pas. Il n'est pas destiné au Canada, car il repose sur un raisonnement tout à fait différent et suppose des liens différents et des valeurs sous-jacentes différentes. Donc, il faut être très prudent quand on envisage de transposer. Nous n'allons pas tous mourir parce que Jacques Cartier n'était pas un samouraï. Il faut tenir compte de la matière dont on dispose au départ.

Le sénateur Day: Monsieur Courchene, ma première question concerne la récupération fiscale, le cas de la Saskatchewan et ce que vous avez dit au sujet d'un système tout à fait différent en Saskatchewan par rapport à la récupération fiscale sur les ressources énergétiques de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. Comment en est-on arrivé à une pareille série de règles qui traitent la Saskatchewan si différemment des autres?

M. Courchene: Je ne crois pas que la Saskatchewan soit traitée différemment des autres. Les ententes ont été conclues avec la Nouvelle-Écosse et avec Terre-Neuve, comme il convenait. Je ne dis pas que ce soit mal.

Le président: Ces ententes ne font pas partie du programme de péréquation.

M. Courchene: Effectivement, parce que ce sont des accords passés avec Terre-Neuve et avec la Nouvelle-Écosse. Ils sont énumérés là-dedans et leurs dispositions sont décrites. Toutefois, on peut justifier le besoin d'agir en affirmant qu'on ne pouvait maintenir à un niveau aussi élevé qu'il le serait autrement le taux de récupération fiscale parce que la Nouvelle-Écosse engage des dépenses pour toucher ses recettes tirées des ressources extracôticières, des dépenses plus élevées probablement que celles de la Saskatchewan.

Avant de prendre quelque mesure de péréquation que ce soit, il faudrait tout d'abord, sur le plan des bénéficiaires tirés des ressources, prélever au départ un montant que peut conserver la province pour se rembourser des dépenses engagées pour obtenir ces recettes. Pourquoi faire de la péréquation pour quelque chose

If \$500 million is spent to get \$1 billion of revenue — I am just throwing out these figures out — what you should equalize is the other 500.

You could say you should do that for all equalization categories, and my answer yes, you probably should. However, if you look at gasoline taxes or taxes on cigarettes, every province has them so you could deduct what it costs to collect but everyone is collecting it and it roughly the same per capita in every province so if it is a wash it is a wash. It is not a wash though if only three provinces have oil or four provinces have mining or timber. You should take into account for those resources, or those energy categories and their larger resources that are not in every province, some recognition of the fact that the province itself has to spend money to collect those. I believe some provision should be made to ensure that they do not get taxed back 100 per cent plus whatever loss they get.

The point is that you could rationalize a treatment like 70 per cent for the Maritimes on this basis alone, namely, that is roughly what it might cost to collect \$1 of revenue. My only case was that Saskatchewan ends up having these horrendous average tax back rates for the reasons I set out. My appeal was on equity grounds let us give them the same as what they do for Newfoundland and for Nova Scotia. The reason Ottawa might say that they do not deserve it is that Ottawa has defined this 70 per cent rule. The province must have 70 per cent of the national average base, whereas Saskatchewan only has 70 per cent of the five-province base because Alberta is out. It has these very high tax back rates, so I think it should be treated the same way as Nova Scotia is treated.

Senator Day: What happens to the system if we say, let us just exclude all revenue from resources in the equalization?

Mr. Courchene: Obviously Saskatchewan would gain \$1 billion, right?

Senator Day: Does that mean that much money will not be available for distribution?

Mr. Courchene: Everyone who does not have oil would lose. Some people are suggesting that. I believe the Atlantic Institute for AIMS is suggesting that.

Senator Comeau: They would.

Mr. Courchene: However, I am not suggesting that.

Although at the end of the paper I refer to another paper by James Feenan at Memorial University in Newfoundland. His paper is all about resources and why they differ from other categories. He would be a wonderful person to have before the committee. Feenan says that if you go through the literature, including stuff by Mr. Boadway, and even my own stuff way back focusing on two-tier equalization where you have a regular tier and then the resource tier, people were using, with some

que la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse n'obtiendront pas? S'il faut dépenser un demi-milliard de dollars pour obtenir un milliard de dollars de recettes — je prends des chiffres au hasard, comme ça —, la péréquation devrait viser l'autre tranche de 500 millions de dollars.

On pourrait dire qu'il faudrait le faire pour toutes les catégories de péréquation, et effectivement, il faudrait probablement le faire. Toutefois, si vous vous arrêtez aux taxes sur l'essence ou sur les cigarettes, chaque province en a. Donc, vous pourriez déduire ce qu'il en coûte de les prélever, mais toutes les provinces en prélèvent et le coût serait à peu près le même par tête dans chaque province. Donc, toutes ont les mêmes coûts. Le coût n'est pas le même si seulement trois provinces ont du pétrole ou quatre ont des minéraux ou du bois d'oeuvre. Il faudrait tenir compte de ces ressources ou de ces catégories de ressources énergétiques et des plus importantes ressources qui ne se trouvent pas dans chaque province, tenir compte du fait que la province comme telle doit engager des dépenses pour toucher ces recettes. Il faudrait faire en sorte que leurs taux de récupération fiscale ne soient pas de 100 p. 100, plus les frais engagés.

En fait, on pourrait justifier un traitement comme le taux de 70 p. 100 pour les Maritimes sur cette seule base, notamment que c'est à peu près ce qu'il en coûterait pour toucher 1 \$ de revenu. Tout ce que je dis, c'est que la Saskatchewan finit par avoir ces taux effrayants de récupération fiscale, pour les raisons que j'ai décrites. Je demande, pour des motifs d'équité, qu'on lui accorde les mêmes taux que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. La raison pour laquelle Ottawa pourrait refuser de le faire, c'est que c'est lui qui a défini cette règle du 70 p. 100. Il faut que la province ait 70 p. 100 de l'assiette moyenne nationale, alors que la Saskatchewan n'a que 70 p. 100 de l'assiette prévue pour les cinq provinces parce que l'Alberta en est exclue. Elle est soumise à ces taux de récupération fiscale très élevés, et j'estime donc qu'elle devrait être traitée de la même façon que la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Day: Qu'arriverait-il au système si, par exemple, tous les revenus tirés des ressources étaient exclus du régime de péréquation?

M. Courchene: Manifestement, la Saskatchewan gagnerait un milliard de dollars, n'est-ce pas?

Le sénateur Day: Cela signifie-t-il que beaucoup d'argent ne pourra être distribué?

M. Courchene: Tous ceux qui n'ont pas de pétrole y perdraient. Certains le laissent entendre, par exemple, AIMS, l'Institut de l'Atlantique.

Le sénateur Comeau: Je le reconnais bien là.

M. Courchene: Toutefois, ce n'est pas ce que je propose.

À la fin du document, je mentionne un autre document de James Feenan, de l'Université Memorial de Terre-Neuve. Son étude est entièrement consacrée aux ressources et à la raison pour laquelle elles sont différentes des autres catégories. Il ferait un merveilleux témoin pour votre comité. Feenan dit que, si vous examinez la documentation, y compris celle de M. Boadway, voire la mienne au sujet de la double péréquation, une pour la catégorie ordinaire et une autre pour la catégorie des ressources,

justification, figures like 25 or 30 or 20 per cent for equalization of resource revenues. Feenan said okay, let us take all the non-resource revenues, personal income taxes, the 25 that are gasoline, cigarettes, sales taxes, all of those things, and equalize them at the national average tax rate, not the five-province, let us bring the national average back. What happens then is everyone gets a little bit richer for that tier. He then says to take resources and equalize them at only 25 per cent across the board.

Senator Day: Is that all resources?

Mr. Courchene: All resources. Alberta is in there too. That changes no one's equalization except Saskatchewan and B.C. Both go up quite a bit. Saskatchewan goes up by about \$300 million, which is exactly what I thought they should get from the 70 per cent. However, that is a separate issue and just coincidental, and B.C. gains more. That would suggest to me that there is a tax back rate associated with British Columbia that no one has focused on in the federation yet. I am sure British Columbia finance officials have thought. It is only those who provinces that suffer from these tax backs right now.

There is a solution. From then on, if any big changes in oil prices occur, you are only equalizing 25 per cent. It will not be as volatile as it is currently.

That is one example of an approach that the Senate should study to look at eight or nine different ways to calculate energy revenues. It is refreshing for me to go back to work on equalization to see how complex it can get. Senators should get some feel of that, I think.

Senator Day: That leads me to my next question. In your presentation you started to explain the Saskatchewan point. It seems that the national standard, the national average of all the provinces, is used for certain things. The five province standard is used for other things. I was having some difficulty understanding when you said that Saskatchewan is viewed as taxing leases on the resources at 6.9 per cent. The national average rate is deemed to be 15.6 per cent.

Can you explain what you said?

Mr. Courchene: We have a five province base. The base is calculated on the basis in the five provinces rather than the 10 or the national tax standard. The tax rate within the equalization formula that applies to this five province base is still the national average tax rate.

on utilisait, avec raison jusqu'à un certain point, des taux de 25, de 30 ou de 20 p. 100 pour la péréquation relative aux recettes tirées des ressources. Feenan dit: «D'accord, prenons tous les revenus tirés d'autres choses que les ressources, l'impôt personnel sur le revenu, les 25 catégories qui comprennent l'essence, les cigarettes, les ventes, et calculons la péréquation selon la moyenne nationale, plutôt qu'en fonction de la règle des cinq provinces. Revenons à la règle de la moyenne nationale». Le résultat, c'est que tous s'enrichissent un peu de cette catégorie de revenus. Puis, on calcule la péréquation à l'égard des ressources selon un taux unique de 25 p. 100.

Le sénateur Day: Parle-t-on de toutes les ressources naturelles?

M. Courchene: De toutes les ressources. L'Alberta est concernée également. Cela ne modifie les paiements de péréquation pour aucune province, à l'exception de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. Pour ces deux provinces, l'augmentation est assez considérable. Dans le cas de la Saskatchewan, la péréquation grimpe de quelque 300 millions de dollars, ce qui correspond exactement à ce qu'elle devait obtenir, selon moi, grâce à la formule du 70 p. 100. Ce n'est toutefois que pure coïncidence car il s'agit d'un calcul différent et que la Colombie-Britannique obtient encore davantage. Cela semblerait indiquer qu'un taux de réimposition s'applique dans le cas de la Colombie-Britannique, ce que personne n'a encore relevé dans la fédération. Je suis cependant persuadé que les responsables des finances de la Colombie-Britannique en sont bien conscients. Ce sont les seules provinces à souffrir de cette réimposition pour l'instant.

Il y a une solution. Dorénavant, en cas de fluctuation importante du prix du pétrole, vous pourriez utiliser un taux de péréquation unique de 25 p. 100. Cela procurerait une plus grande stabilité que la formule actuelle.

Voilà un exemple d'approche que le Sénat pourrait envisager dans son examen des huit ou neuf différentes façons de calculer les revenus énergétiques. C'est agréable pour moi de travailler à nouveau sur le dossier de la péréquation et de constater à quel point cela peut devenir complexe. Je crois qu'il serait bon que les sénateurs en prennent également conscience.

Le sénateur Day: Cela m'amène à ma prochaine question. Dans votre exposé, vous avez commencé à expliquer la situation de la Saskatchewan. Il semble que la norme nationale, soit la moyenne de toutes les provinces, soit utilisée dans certains cas. La norme des cinq provinces est utilisée pour d'autres éléments. Je n'ai pas très bien compris lorsque vous disiez que la Saskatchewan envisage d'imposer les concessions pour les ressources naturelles au taux de 6,9 p. 100. Le taux d'imposition moyen à l'échelle nationale est censé être de 15,6 p. 100.

Pouvez-vous nous expliquer cela?

M. Courchene: Nous utilisons une base de cinq provinces. Le calcul se fait en fonction de ces cinq provinces, plutôt que de 10, soit de la norme d'imposition nationale. Le taux d'imposition qui s'applique à cette base de cinq provinces dans le cadre de la formule de péréquation demeure le taux d'imposition national moyen.

Mr. Courchene: Another intriguing way to look at the formula is to ask why we do not have the five-province rate to apply to the five-province base. It would be a little higher on the national average side because Alberta has zero sales tax. With the five province, it would be larger than that. However, it would take away the problem of the tax of Crown leases because you would not have Alberta's tax rate in the formula. If you do not have Alberta's base, there would be no reason to have its tax base in there. That is another important approach.

The reason that you get tax back rates that are greater than 100 per cent is because someone has played with this base and the implicit tax rate. When we got 200 per cent rate of Crown leases, someone decided that Saskatchewan was under pricing these by about 45 per cent. In other words, that was saying that Saskatchewan could have received 40 per cent more money from these Crown leases than it actually received.

Senator Day: They are in effect saying that they are subsidizing the industry.

Mr. Courchene: Why would the industry be subsidized? If Esso buys a lease and I know that it is only paying 60 per cent of what it is worth, I would pay 61 per cent. The Department Finance should not be second-guessing the markets on redefining tax bases and rates when there are not any. There is only an auction process. That would not happen if the comparison was not with Alberta's tax rate in the formula.

I have not thought enough about this to decide whether it is a good suggestion to use the five-province tax rate, but it is intriguing that no one has had discussions concerning this subject. It is confusing that even though we use the five province base, the tax rate for equalization purposes is the national average tax rate.

Senator Day: Is it oversimplistic for me to suggest that for all purposes we should use either one or the other? Should we use all of the provinces for all of the purposes, or the five provinces for all purposes? Has anyone crunched the numbers to look at that view?

Mr. Courchene: If you were to equalize energy at the national average standard, you would be bringing Alberta's energy in at current prices. It would drive up equalization. It would probably triple it.

We cannot afford do that, particularly since Ottawa gets very little money from Alberta. Ottawa does not have the ability to tax the royalties.

We got into the five province standard in the first place was because of what happened in the 1980s. Ontario was a have-not province because Alberta's oil was costing so much. No one

M. Courchene: Il est également intéressant de se demander pourquoi nous n'utilisons pas dans la formule le taux en vigueur dans les cinq provinces pour l'appliquer à la base de cinq provinces. On obtiendrait un taux légèrement plus élevé du côté de la moyenne nationale parce que l'Alberta n'a pas de taxe de vente. Avec la base de cinq provinces, le taux serait encore plus haut. Cependant, cela éliminerait le problème de l'imposition des concessions publiques parce que la formule n'inclurait pas le taux d'imposition de l'Alberta. Si l'Alberta n'est pas incluse dans la base, il n'y a aucune raison pour que son assiette fiscale le soit. C'est une autre approche intéressante.

Si on obtient des taux de réimposition supérieurs à 100 p. 100, c'est parce que quelqu'un a manipulé cette base et le taux d'imposition implicite. Lorsque les taux d'imposition des concessions publiques ont atteint 200 p. 100, c'est parce que quelqu'un a décidé que la Saskatchewan avait fixé un prix trop bas d'environ 45 p. 100. Autrement dit, cela revenait à dire que la Saskatchewan aurait pu recevoir 40 p. 100 de plus pour ses concessions publiques.

Le sénateur Day: En fait, on nous dit qu'on subventionne l'industrie.

M. Courchene: Pourquoi faudrait-il subventionner l'industrie? Si Esso achète une concession, et je sais qu'elle ne verse que 60 p. 100 de sa valeur réelle, elle paiera 61 p. 100. Le ministère des Finances ne devrait pas se livrer à des conjectures sur les marchés pour la redéfinition des assiettes fiscales et des taux d'imposition lorsque la situation ne s'y prête pas. Il s'agit seulement d'un mécanisme d'enchères. Ce ne serait pas le cas si on n'établissait pas la comparaison avec le taux d'imposition de l'Alberta dans la formule.

Je n'ai pas réfléchi suffisamment à la question pour déterminer s'il convient de suggérer le recours au taux d'imposition des cinq provinces, mais il est intéressant que l'on discute de ce sujet. La situation peut être source de confusion: même si on se sert de la base des cinq provinces, le taux d'imposition utilisé aux fins de la péréquation correspond à la moyenne nationale.

Le sénateur Day: Est-ce que je simplifierais exagérément la situation en suggérant que nous devrions utiliser une seule et même formule dans tous les cas? Devrions-nous utiliser l'ensemble des provinces ou toujours nous servir de la base des cinq provinces? Est-ce que quelqu'un a sorti des chiffres permettant une telle analyse?

M. Courchene: Si vous deviez établir une péréquation des revenus énergétiques selon la moyenne nationale, vous tiendriez compte des revenus de l'Alberta aux prix en vigueur. Cela ferait grimper la péréquation. Probablement que le montant en triplerait.

Nous ne pouvons pas nous permettre une telle formule, d'autant plus qu'Ottawa n'obtient que peu d'argent de l'Alberta. Ottawa ne peut pas imposer les redevances.

Si nous avons adopté la formule des cinq provinces au départ, c'est en raison de la situation qui prévalait dans les années 80. L'Ontario était une province démunie à cause du prix exorbitant

wanted Ontario to be a thin cat when everyone knows it is supposed to be a fat cat. You could not pay equalization to Ontario.

However, the other problem was that Alberta's energy was driving up the equalization pot and Ottawa had to pay it, but Ottawa still got 40 per cent of its revenue from Ontario. It could not get at the tax base because it cannot tax the royalties. This was an unfair funding of equalization across the provinces.

The correct answer in theory might be that which I was trying to suggest. Close your ears to this suggestion because it is a nasty suggestion from my home province.

Senator Day: We would like to hear.

Mr. Courchene: In the late eighties, I argued that there should be a revenue sharing pool for energy. We would have a national average standard for everything else and equalize 25 per cent for energy revenues. All the provinces would put in 25 per cent of their resources and everyone takes their population share out.

It would be self-financing. Alberta would be kicking in revenues to the pot that would be pulled out by some of the poorer provinces. The provinces would share a portion of the resource revenues among themselves because they own the resource revenues not Ottawa.

This is tough, but if you do not believe that an interprovincial revenue sharing pool makes sense, then neither does the United Way.

It is a tough sell to the westerners to give up some of their energy.

Senator Downe: I agree with your statement that Ottawa is making inroads in provincial responsibilities. However, you may underestimate the tools that the provinces have. For example, on the scholarship fund, a number of provinces simply took out their own contribution and used the federal funds.

On the recent GST exemption for the cities, which was announced in the recent budget, Charlottetown announced a figure in the area of \$400,000 because it would not have to pay GST rebates. Within a week, the provincial government announced a new levy that was about \$2,000 short of what Charlottetown would save. The province has many tools to fight back on the encroachment. The federal government has seen a rapid expansion of cities and infrastructure problems in the larger city that they have had to address.

du pétrole albertain. Personne ne voulait considérer l'Ontario comme un parent pauvre, alors que tout le monde savait que cette province était supposée être l'une des mieux nanties. On ne pouvait pas faire des paiements de péréquation à l'Ontario.

Par ailleurs, l'autre problème était que les revenus énergétiques de l'Alberta faisaient augmenter l'assiette de péréquation et qu'Ottawa devait payer en conséquence, mais Ottawa tirait encore 40 p. 100 de ces revenus de l'Ontario. On ne pouvait pas avoir recours à l'assiette fiscale parce qu'il était impossible d'imposer les redevances. Nous étions aux prises avec un financement inéquitable de la péréquation entre les différentes provinces.

En théorie, la solution réside peut-être dans la formule que je tentais de proposer. Vous n'appréciez peut-être pas ce que vous allez entendre car il s'agit d'une bien vilaine suggestion en provenance de ma province.

Le sénateur Day: Nous aimerions l'entendre.

M. Courchene: À la fin des années 80, j'ai soutenu que l'on devrait établir un fonds commun pour le partage des recettes énergétiques. Nous aurions eu une norme moyenne nationale pour tous les autres revenus et une formule de péréquation à 25 p. 100 pour les recettes énergétiques. Toutes les provinces verseraient 25 p. 100 de leurs revenus énergétiques dans le fonds commun et chacune d'elle y puiserait en fonction de la taille de sa population.

Cette formule s'autofinancerait. L'Alberta verserait des revenus dans ce fonds et quelques-unes des provinces les plus démunies en profiteraient. Les provinces se partageraient entre elles les revenus tirés des ressources naturelles parce que c'est à elles qu'appartiennent ces revenus, et non à Ottawa.

C'est une formule plutôt radicale, mais si vous ne croyez pas qu'un fonds commun interprovincial de partage des revenus a sa raison d'être, vous devez aussi être opposé à Centraide.

C'est une formule difficile à vendre aux gens de l'Ouest compte tenu de l'énergie dont disposent certains d'entre eux.

Le sénateur Downe: Je conviens avec vous qu'Ottawa s'ingère dans certaines sphères de compétence provinciales. Il est toutefois possible que vous sous-estimiez les outils dont les provinces disposent. Par exemple, dans le dossier des bourses d'études, un certain nombre de provinces ont simplement retiré leur contribution pour utiliser les fonds fédéraux.

Dans le dossier récent de l'exemption de TPS pour les villes, une mesure du dernier budget, Charlottetown a indiqué qu'elle disposerait d'environ 400 000 \$ en raison des remboursements de TPS qu'elle n'aurait pas à effectuer. Dans la même semaine, le gouvernement provincial a annoncé un nouveau prélèvement qui équivalait à environ 2 000 \$ de moins que le montant économisé par Charlottetown. Les provinces disposent de nombreux outils pour contrecarrer l'empiètement fédéral. Le gouvernement fédéral a constaté une expansion rapide des villes et les problèmes d'infrastructure qui s'ensuivent, lesquels relèvent de sa compétence.

How do you see the role of the provinces, which are protecting the rural areas and fighting off the federal government, and the federal government, which is trying to get into the provincial areas? I am concerned that you may have underestimated the tools that the province has to fight back. Do you have any comment?

Mr. Courchene: The biggest tool they have is that much of this stuff is in their constitutional jurisdiction. Cities are creatures of the provinces.

Senator Downe: Municipal.

Mr. Courchene: They can fight off on that score.

Cities are becoming more important. We have to figure out how to deal with them.

We have been an incredibly creative nation. Federalism in Canadians' hands has become a beautiful art. In the 1930s, the provinces accounted for about 60 per cent of the revenues of the country. With wartime, we managed to give it to Ottawa and the provinces share fell down to 30 per cent in the post-war period. With expansion of health and education, the provinces roared back. They are now at 60 per cent. They made all those changes without a change in the Constitution.

Why? We are very creative. We use transfers of tax points down to the provinces; we allowed Quebec to opt out of certain areas; we changed the Constitution in a couple of places; we gave unemployment insurance to Ottawa; we allowed Ottawa in on the pension side. We had various types of delegation, and we had equalization payments that made sure that Canadians, no matter where they lived, ended up able to have similar public goods and services.

Eventually, equalization came in the Constitution, but it was 25 years before that happened. All of that was done with ordinary legislation and provisions. More recently, while the cities and the provinces were getting more powers because regions were becoming, to a degree, more important, we came to an agreement of internal trade to try to minimize the barriers between provinces.

My favourite of all, which some Canadians do not particularly like, is the Social Union Framework Agreement, which allows the federal government to use the spending power, but ensures they have to use it in very selective ways and obtain agreement with the provinces. Even then, the provinces can tailor the monies to be used in their own priorities provided they are related to the federal priorities. This is a way that tries to bring some harmony in a decentralized federation.

Comment voyez-vous les rôles respectifs des provinces, qui protègent les régions rurales et luttent contre l'invasion d'Ottawa, et du gouvernement fédéral, qui tente de s'ingérer dans les sphères des compétences provinciales? J'ai bien peur que vous ayez sous-estimé les armes auxquelles les provinces ont accès. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Courchene: Leur arme principale, c'est que la majorité de ces éléments relèvent de leur compétence constitutionnelle. Les villes sont des créatures des provinces.

Le sénateur Downe: Des créatures municipales.

M. Courchene: Elles peuvent défendre leurs acquis à ce chapitre.

Les villes prennent de plus en plus d'importance. Il nous faut trouver des moyens de composer avec cette expansion.

Notre pays a toujours fait montre d'une créativité incroyable. Le fédéralisme est devenu un art subtil entre les mains des Canadiens. Dans les années 30, environ 60 p. 100 des revenus du pays allaient aux provinces. Avec la guerre, il y a eu transfert de revenus en faveur d'Ottawa et la part des provinces a chuté à 30 p. 100 au moment de l'après-guerre. Avec l'expansion des services de santé et d'éducation, les provinces sont revenues à la charge. Leur part se situe maintenant à 60 p. 100. Toutes ces transformations se sont opérées sans que la Constitution ne soit modifiée.

Pourquoi donc? Parce que nous sommes très créatifs. Nous avons eu recours aux transferts de points d'impôt en faveur des provinces; nous avons permis au Québec de ne pas participer à certains programmes; nous avons apporté quelques changements mineurs à la Constitution; nous avons confié l'assurance-chômage à Ottawa; nous avons permis à Ottawa de jouer un rôle au chapitre des pensions. Nous avons instauré différents types de délégation de pouvoirs ainsi qu'un régime de paiements de péréquation qui fait en sorte que tous les Canadiens, peu importe leur lieu de résidence, ont accès à des produits et des services publics similaires.

Éventuellement, la péréquation a été incluse dans la Constitution, mais ce ne fut que 25 ans plus tard. Toutes ces mesures ont été prises au moyen des processus législatifs et administratifs courants. Plus récemment, alors que les villes et les provinces obtenaient davantage de pouvoirs parce que les régions devenaient, dans une certaine mesure, plus importantes, nous avons conclu une entente sur le commerce intérieur afin d'essayer de minimiser les obstacles entre les provinces.

La mesure que j'apprécie le plus, mais que certains Canadiens n'aiment pas particulièrement, est l'Entente-cadre sur l'union sociale qui permet au gouvernement fédéral d'utiliser son pouvoir de dépenser, mais voit à ce qu'il le fasse de façon très sélective et sous réserve du consentement des provinces. Même là, les provinces peuvent s'assurer que les fonds sont utilisés en fonction de leurs propres priorités, pour autant que les priorités fédérales soient également prises en compte. C'est une façon d'essayer d'apporter une certaine harmonie dans une fédération décentralisée.

We now have a problem with the cities, and we have to figure out how to try to respect provincial jurisdiction, but have some federal role for things like infrastructure that are national concerns. We can do it. It is just that we have not thought about it enough because it is a new problem. The growth in the literature on cities is only about a decade old.

The provinces have power to offset what Ottawa does. Mr. Klein can opt out; Quebec can express its national sentiments. We have to fall back on our innate ability to manage a federation intelligently. We have to design a new set of instruments that are going to allow cities to have more flexibility within this new order.

It is interesting that corporations are on the cities' side. The Toronto Dominion Bank produced articles on Toronto, Vancouver and on the Edmonton-Calgary corridor. Each article argued for greater taxing powers for cities simply because if you want greater accountability at the city level, they have to do something more than just administer.

When Ottawa backed off the gas taxes in Manitoba, the province said it would share the tax with Winnipeg. Provinces have reacted to this measure. It is just that they do not have much money to do it. They got squeezed in this issue to which I referred. That is why some provinces are forced to press on the equalization front or the fiscal imbalance front, because when medicare occupies 50 per cent of your total spending, setting aside deficits, you do not have room for anything else.

Senator Downe: It seems to me that the federal government has identified a priority for cities, which are in some state of crisis. If you listen to the big city mayors and they are concerned about a host of problems. Just as with the crisis occasionally in the east coast fisheries, the federal government steps up to the plate and makes a contribution to the resolution of the problem. This is part of the evolution of the federation.

However, in your reference to the Council of the Federation, the very nature and responsibility of provincial premiers is to be a bit parochial and not to have the national view, which the federal government has to maintain. Premier Klein's comments about the mad cow, and that the solution should have been to shoot it and shut up and shovel, or some variation of that, did not serve the nation well but served Alberta well.

There is a conflict between this Council of the Federation the premiers are trying to form, the responsibility of the federal government for national problems as they occur, and the responsibility of big city mayors. That mix is causing some of

Nous avons maintenant un problème avec les villes; nous avons un rôle à jouer au chapitre de priorités nationales comme les infrastructures, mais nous devons le faire en essayant de respecter la compétence provinciale. Nous pouvons y arriver. C'est simplement que nous n'y avons pas encore réfléchi suffisamment parce que c'est un problème nouveau. Cela fait à peine une dizaine d'années que l'on dispose de documentation plus substantielle sur la situation des villes.

Les provinces ont le pouvoir de contrecarrer les visées d'Ottawa. M. Klein peut exercer son droit de retrait; le Québec peut exprimer ses sentiments nationalistes. Nous devons nous en remettre à notre capacité innée de gérer notre fédération de façon intelligente. Nous devons concevoir un nouvel ensemble d'outils qui vont permettre aux villes de profiter d'une marge de manoeuvre accrue au sein de ce nouvel ordre des choses.

Il est intéressant de constater que les entreprises prennent la part des villes. La Banque Toronto Dominion produit des articles sur Toronto, Vancouver et le corridor Edmonton-Calgary. Dans chacun de ces articles, on préconise des pouvoirs de taxation accrus pour les villes simplement parce que si l'on veut responsabiliser davantage les autorités municipales, il ne faut pas que leur mandat se limite à la simple administration.

Lorsqu'Ottawa a appuyé l'imposition d'une taxe sur l'essence au Manitoba, la province a indiqué qu'elle en partagerait les revenus avec Winnipeg. Les autres provinces ont réagi à cette mesure. La difficulté c'est qu'elles n'ont pas suffisamment de revenus pour le faire. Elles sont coincées dans la situation dont je vous ai parlé. C'est pourquoi certaines provinces doivent faire des pressions en faveur d'une augmentation de la péréquation ou d'une solution au déséquilibre fiscal. Lorsque l'assurance-maladie représente 50 p. 100 de vos dépenses totales, exception faite des déficits, votre marge de manoeuvre est nulle.

Le sénateur Downe: Il me semble que le gouvernement fédéral a placé les villes au rang de ses priorités, parce qu'elles se retrouvent en quelque sorte en crise. Lorsqu'on écoute les maires des grandes villes, on peut constater qu'une foule de problèmes les assaillent. Comme c'est le cas lorsque des crises frappent occasionnellement les pêches sur la côte Est, le gouvernement fédéral intervient et contribue à la résolution du problème. Cela s'inscrit dans l'évolution de la fédération.

Cependant, lorsque vous parlez du Conseil de la fédération, il va de soi que les premiers ministres provinciaux doivent prêcher d'abord et avant tout pour leur paroisse et n'adoptent pas nécessairement une perspective nationale; c'est au gouvernement fédéral de le faire. Les commentaires du premier ministre Klein concernant la vache folle qui, selon sa solution, aurait dû être tuée et enterrée sans dire un mot à personne, ou quelque chose du genre, n'ont pas été bénéfiques pour la nation, mais ont bien servi Alberta.

Il y a conflit entre ce Conseil de la fédération que les premiers ministres tentent de mettre sur pied, la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des problèmes nationaux qui se présentent et la responsabilité des maires des grandes villes. Cette

these financial pressures because of the problems you identified with the provinces not having enough revenue to address the cities properly.

Mr. Courchene: I agree with that, except my perspective is a little different on the Council of the Federation. I was chair at one point of the Ontario Economic Council. I had a motto that I carried with me in terms of the research of the council. It was; “for programs to be national they need not be central.”

It is true that the province’s responsibility is to their own citizens, but unless they begin to act together on some of the cross provincial issues, and unless they take a pan-Canadian view of some of these things, then Ottawa will take those powers over. If the Council of the Federation only exists to pry more money out of Ottawa, it is not the right institution, and it will be a failure. However, if it exists to ensure that as people transfer between provinces, medicare is a seamless web, it could be very successful. If it tries to ensure that occupational standards or accreditation, can be transferred any place across the country, they will be successful. If they get involved in pan-Canadian things related to provincial jurisdiction, they will serve the country very well. They are just trying to pry money out of Ottawa.

Senator Downe: I agree.

Mr. Courchene: That is what they have to do. If they do not do that, Ottawa will run roughshod over their powers because citizens will demand it.

Senator Downe: You are absolutely right. If the new Council of the Federation does those things, it will serve the country and the citizens well. On a regional basis, we now have similar bodies set up: the Council of Maritime Premiers, and the Council of Atlantic Premiers. The Western premiers have met, but I do not detect a large degree of cooperation, particularly on some of the points to which you referred.

In the provincial transfer of accreditation, there has been marginal movement on a variety of issues. I do not know that if you increase the size to include everyone, you will have much agreement beyond the self-interest of the individual provinces.

I remember when Premier Peckford had a major problem concerning the fisheries. All the premiers met in Toronto. At the conclusion of the meeting, the premier wondered what he had done. He wondered what type of precedent had been set, and what would happen the next time there was a crisis. Would he then be under pressure to bring all of the premiers together?

I share your hope and optimism. I am not quite as confident that it will happen.

situation est à l’origine une partie des pressions financières attribuables aux problèmes que vous avez relevés dans le cas des provinces qui ne disposent pas de suffisamment de revenu pour aider efficacement les villes.

M. Courchene: Je suis d’accord avec vous, sauf que mon point de vue est un peu différent concernant le Conseil de la fédération. J’ai présidé à une certaine époque le Conseil économique de l’Ontario. J’avais un mot d’ordre que j’ai suivi pour les recherches du Conseil. Je me disais que pour que les programmes soient vraiment nationaux, il fallait qu’ils soient centralisés.

Il est vrai que les provinces ont d’abord et avant tout des responsabilités à assumer à l’égard de leurs propres citoyens, mais si elles ne commencent pas à conjuguer leurs efforts dans certains dossiers transprovinciaux, et si elles n’adoptent pas une perspective pancanadienne à certains de ces égards, c’est Ottawa qui devra s’en charger. Si le Conseil de la fédération existe uniquement pour soutirer davantage de fonds à Ottawa, il n’a pas sa raison d’être et il est voué à l’échec. Cependant, s’il existe pour veiller à ce que les gens qui passent d’une province à l’autre puissent continuer à bénéficier de l’assurance-maladie sans interruption, il pourrait être très utile. S’il s’efforce de veiller à ce que les normes professionnelles ou les mesures d’accréditation puissent être transférables dans toutes les régions du pays, il connaîtra le succès. S’il s’intéresse à des dossiers pancanadiens qui touchent la compétence des provinces, il servira très bien les intérêts du pays. Pour l’instant, on ne fait qu’essayer de soutirer des fonds à Ottawa.

Le sénateur Downe: Je suis d’accord.

M. Courchene: C’est ce que les provinces doivent faire. Si elles ne le font pas, Ottawa passera outre à leurs pouvoirs parce que les citoyens l’exigeront.

Le sénateur Downe: Vous avez tout à fait raison. Si le nouveau Conseil de la fédération accomplit tout cela, il servira au mieux les intérêts du pays et de ses citoyens. À l’échelon régional, des organismes ont été mis sur pied: le Conseil des premiers ministres des Maritimes et le Conseil des premiers ministres de l’Atlantique. Les premiers ministres de l’Ouest se sont rencontrés, mais je ne constate pas un très fort degré de coopération, particulièrement au sujet de certains des points que vous avez soulevés.

Dans le dossier de la transférabilité de l’accréditation entre les provinces, quelques progrès ont été réalisés sur différentes questions. Si le cercle est élargi pour inclure tout le monde, je ne sais pas si on parviendra vraiment à s’entendre en faisant fi de l’intérêt individuel des différentes provinces.

Je me souviens que lorsque la situation des pêches a causé un problème majeur au premier ministre Peckford, tous les premiers ministres se sont réunis à Toronto. À l’issue de cette rencontre, le premier ministre Peckford se demandait s’il avait bien agi. Il se demandait quel genre de précédent il avait créé et qu’est-ce qui se produirait la prochaine fois qu’une crise allait éclater. Serait-il obligé de réunir à nouveau tous les premiers ministres?

Je partage vos espoirs et votre optimisme. Je ne suis toutefois peut-être pas aussi persuadé que vous que les choses vont se produire ainsi.

Mr. Courchene: It really began very well. It started with the report to the premiers when Paul Martin as Finance Minister asked the premiers to come up with ways to develop principles relating to the social programs. I refer to the report to the premiers from the social development council of each province. The premiers adopted that in Jasper, and then they had meetings in St. Andrews and Saskatoon. Out of that came a recommendation to Ottawa that Ottawa put in place what eventually came to be known as the Canada Child Tax Benefit.

There was a case of the premiers saying there is some role here for a national program, and Ottawa bought it, and the national children's tax credit is the foundation of a Canada-wide negative income tax. It is a wonderful instrument and gives the provinces flexibility to take the money away from welfare if they want, but they have to spend it on low-income families with children. That was an instance of the provinces acting together to drive the national interest. Ottawa had to pick it up because it became so popular, and Ottawa implemented it.

It was that process that eventually led to SUFA, the Social Union Framework Agreement. What happened is Ottawa got out of its deficit problem and got a lot of money and did not need any cooperation. That is a provincial vision of Ottawa, I think.

The Chairman: With regard to the new deal for the cities, I presume that the GST exemption and if they decide to share the federal gas tax, will not just apply to cities but to all municipalities.

With regard to more infrastructure, the federal government could devise a program but could hardly survive the pressures of devising a program for only those big conglomerations that you mentioned: Vancouver, Toronto, and Montreal.

An infrastructure program would have to apply broadly to municipalities, would it not?

My point is that the cities program has never really been designed.

Mr. Courchene: No. It is a reflection that the cities have become more important. If you follow the speeches of former Finance Minister and now Prime Minister Martin, you will note that he has been talking about cities and human capital for five or six years. He has been long attached to that vision.

I think the federal government will help the various cities with programs such as transit. Washington has infrastructure funding and Canadian cities want the equivalent. I do not see that infrastructure funding, since it benefits more than just

M. Courchene: Pour l'instant, cela augure très bien. Le tout a commencé par le rapport aux premiers ministres provinciaux lorsque Paul Martin, alors ministre des Finances, leur a demandé de proposer des solutions aux fins de l'élaboration de principes touchant les programmes sociaux. Je parle du rapport présenté aux premiers ministres par le Conseil de développement social de chacune des provinces. Les premiers ministres ont adopté le tout à Jasper, puis se sont rencontrés à St. Andrews et à Saskatoon. Il en est ressorti une recommandation en faveur de la mise en place par Ottawa d'une mesure qui est maintenant connue sous le nom de Prestation fiscale canadienne pour enfants.

Les premiers ministres provinciaux ont déterminé qu'un programme national s'imposait dans une telle situation, et Ottawa est allé de l'avant. Le crédit d'impôt national pour les enfants est d'ailleurs à la base d'un régime d'impôt négatif pancanadien. C'est un instrument merveilleux qui offre aux provinces la possibilité de réduire les fonds affectés à l'aide sociale, pour autant qu'ils soient dépensés en faveur des familles à faible revenu ayant des enfants. C'est un bon exemple de collaboration entre les provinces au bénéfice de l'intérêt national. Ottawa a dû emboîter le pas et mettre en oeuvre ce programme parce qu'il avait la faveur populaire.

C'est ce processus qui a mené à la conclusion de l'Entente-cadre sur l'union sociale. Voilà ce qui est arrivé: Ottawa a réglé son problème de déficit, s'est retrouvé avec beaucoup d'argent et n'avait pas besoin d'aide. C'est la façon dont les provinces voient la situation d'Ottawa, je suppose.

Le président: En ce qui a trait à la nouvelle entente pour les villes, je présume que l'exemption de TPS ne s'appliquera pas seulement aux villes, mais à toutes les municipalités — de même que le partage de la taxe fédérale sur l'essence si une décision est prise à cet égard.

Quant à l'infrastructure, le gouvernement fédéral pourrait concevoir un programme, mais succomberait aux pressions si ce programme n'était conçu que pour les grandes agglomérations que vous avez mentionnées: Vancouver, Toronto et Montréal.

Un programme d'infrastructure devrait s'appliquer à l'ensemble des municipalités, n'est-ce pas?

Ce que je veux dire, c'est que le programme des villes n'a jamais vraiment été conçu.

M. Courchene: Non. Cette situation montre que les villes sont devenues plus importantes. Si vous suivez les discours prononcés par l'ancien ministre des Finances et l'actuel premier ministre Paul Martin, vous remarquerez qu'il parle des villes et du capital humain depuis cinq ou six ans. Il entretient cette vision depuis longtemps.

Je crois que le gouvernement fédéral aidera les villes avec divers programmes comme le transport en commun. Washington a un programme de financement de l'infrastructure, et les villes canadiennes veulent l'équivalent. Or, je ne crois pas que le

the cities, is appropriate. It is appropriate, but the gasoline tax by itself would apply to all municipalities.

The Chairman: By the time they design an overall program, they will be glad to have the provinces around.

Mr. Courchene: They are very careful. They backed off the gasoline tax because they had not sorted out the way to go through the provinces.

The Chairman: Mr. Courchene, the ink was no sooner dry on the Social Union Framework Agreement than Prime Minister Chrétien and the premiers made a deal on health care outside of the agreement.

What programs or initiatives are you aware of that have been done within the Social Union Framework Agreement?

Mr. Courchene: There was the Canada Child Tax Benefit, but it actually came before the agreement.

I said it was my favourite agreement because, conceptually, it is a nice arrangement for the exercise of the federal spending power.

The Chairman: I agree with what I take to be your point; it enhances the bargaining power of the provinces.

Mr. Courchene: As well, it caters to the difference that the provinces may need to be able to implement these programs in their respective jurisdictions. It has not worked as well as I would have liked to see it work, but it is in the back of people's minds when they talk about ways to do things. I think it is a framework that will be the way to accommodate the relationship between Ottawa and the cities. It will have to go through some sort of Social Union Framework Agreement so that the provinces can have some influence on how that framework develops. In that sense, it is there.

Quite often, when we have problems, we do not have instruments sitting out there that are not used that could be useful, but this is one.

The Chairman: I agree that the Canada Child Tax Benefit is a success story. It is successful particularly in those provinces that have agreed to take up the slack and to use the money that would have been otherwise devoted to welfare.

Ultimately, the government tailored even the Millennium Scholarships in such a way, certainly regarding Quebec, to take account of different needs and the existence of programs that were already in place.

With regard to Canada Research Chairs, the federal spending power is fine and takes some pressure off of the provinces in field of post-secondary education.

The problem is that the money is going there, but the shared-cost program, health care, the federal government is trying to do on the cheap.

financement de l'infrastructure soit approprié, parce que pareil programme ne profite pas seulement aux villes. Ce n'est pas mauvais, mais la taxe sur l'essence en soi s'appliquerait à toutes les municipalités.

Le président: D'ici à ce qu'un programme global soit conçu, ils seront bien heureux de la présence des provinces.

M. Courchene: Ils sont très prudents. Ils ont fait marche arrière au sujet de la taxe sur l'essence parce qu'ils n'ont pas trouvé le moyen d'obtenir l'assentiment des provinces.

Le président: Monsieur Courchene, l'Entente-cadre sur l'union sociale était à peine signée que le premier ministre Chrétien et les premiers ministres provinciaux ont conclu un accord sur les soins de santé en dehors de cette entente.

Quels programmes ou quelles initiatives ont été mis en branle à l'intérieur de l'Entente-cadre sur l'union sociale?

M. Courchene: Il y a eu la Prestation fiscale canadienne pour enfants, mais ce programme a, en fait, été mis en place avant l'entente.

J'ai dit que c'était mon entente préférée parce qu'il s'agit théoriquement d'un bon moyen d'exercer le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Le président: Je suis d'accord avec ce qui me semble être votre point de vue; cette entente rehausse le pouvoir de négociation des provinces.

M. Courchene: Par ailleurs, elle tient compte du fait que les provinces doivent être en mesure de mettre en place ces programmes elles-mêmes. Les choses n'ont pas fonctionné aussi bien que je l'aurais espéré, mais les gens gardent cette idée à l'esprit lorsqu'ils parlent des façons de faire les choses. À mon avis, il s'agit d'un cadre qui facilitera les relations entre Ottawa et les villes. Il faudra l'insérer dans un type d'accord comme l'Entente-cadre sur l'union sociale pour que les provinces puissent avoir leur mot dans l'élaboration de ce cadre. Dans ce sens, les choses sont en place.

Lorsque nous avons des problèmes, nous ne disposons pas toujours des outils qui pourraient nous être utiles, mais ceci en est un.

Le président: Je reconnais que la Prestation fiscale canadienne pour enfants est une réussite, notamment dans les provinces qui ont accepté de combler le vide et d'utiliser l'argent qui, autrement, aurait été consacré à l'aide sociale.

Le gouvernement a même conçu les bourses du millénaire de façon à tenir compte des divers besoins et des programmes déjà en place, du moins pour ce qui est du Québec.

Quant au Programme des chaires de recherche du Canada, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral est le bienvenu et allège le fardeau des provinces dans le domaine de l'éducation postsecondaire.

Le problème, c'est que l'argent est injecté, mais pour ce qui est du programme de soins de santé à coût partagé, le gouvernement fédéral essaie de faire les choses à rabais.

To me, these exercises of federal spending power should be in agreement with the provinces.

Mr. Courchene: I agree. I thought we were doing that when we made the Social Union Framework Agreement.

The Chairman: Let us conclude by saying it is an agreement with great potential.

Thank you, Mr. Courchene. It has been an interesting and stimulating session.

Our next witness is Mr. Boadway. He is a Sir Edward Peacock Professor of Economics at Queen's University. He has written extensively on fiscal federalism and tax policy. He is a former head of economics at Queen's, past president of the Canadian Economics Association, former editor of the *Canadian Journal of Economics*, and is no stranger to parliamentary committees.

Welcome back, Mr. Boadway. Please proceed.

Mr. Robin W. Boadway, Department of Economics, Queen's University: I should say that I share with Senator Day the distinction of being a graduate of Canada's only federal university.

The Chairman: For the record, that is the Royal Military College.

Mr. Boadway: I have prepared a few remarks but I do not think I will spend much time on them because it will be more fruitful to have some questions and answers. I will highlight several points to serve as a basis for discussion.

My interest here is solely on equalization, but it is important to put it in context and to recognize that it is not only section 36(2) that deals with equalization but it is the combination of 36(1) and 36(2), together with the combination of equalization and the Canada social transfers, that jointly contribute to the equalization objective. Both components are critical to equalization in the broader sense and ought to be thought of as such. Indeed, the social transfers are in some sense as perfect an equalization tool as the equalization system itself.

I will go straight to what I think are the issues on the table with equalization, some of which have been dealt with already in the discussion with Mr. Courchene, and some of which have been dealt with in the proposals to renew the equalization system that came forward in the recent budget.

Let me highlight some of the problem areas. The first problem is that there are large disparities in post-equalization revenue-raising capacity between the have and have-not provinces, especially between Alberta and the rest of Canada. There is a table in the budget papers that makes that clear. This is a consequence both of the five-province standard and of the net nature of the equalization system.

À mon avis, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral devrait être exercé en accord avec les provinces.

M. Courchene: Je suis d'accord. C'est ce que je croyais que nous allions faire avec l'Entente-cadre sur l'union sociale.

Le président: Disons pour conclure qu'il s'agit d'une entente qui comporte beaucoup de possibilités.

Merci, monsieur Courchene. Votre témoignage a été intéressant et stimulant.

Notre prochain témoin est M. Boadway, qui est professeur d'économie, Sir Edward Peacock, de l'Université Queen's. M. Boadway est l'auteur de nombreux ouvrages sur le fédéralisme fiscal et la politique fiscale. Il a été chef du département d'économie de l'Université Queen's, président de l'Association canadienne d'économique et rédacteur en chef de la *Revue canadienne d'économique*, et il n'est pas étranger aux comités parlementaires.

Bienvenue à nouveau, monsieur Boadway. Nous vous écoutons.

M. Robin W. Boadway, département d'économie, Université Queen's: Je dois dire que, à l'instar du sénateur Day, j'ai l'honneur d'être diplômé de la seule université fédérale du Canada.

Le président: Pour le compte rendu, il s'agit du Collège militaire royal.

M. Boadway: J'ai préparé une allocution, mais je ne m'y attarderai pas trop car je crois qu'il sera plus utile que je réponde à vos questions. Je mettrai l'accent sur certains points qui serviront de base à notre discussion.

Je parlerai ici uniquement de péréquation, mais il importe de tenir compte du contexte global et de reconnaître que ce n'est pas seulement le paragraphe 36(2) qui porte sur la péréquation, mais bien la combinaison des paragraphes 36(1) et 36(2), ainsi que la combinaison du système de péréquation et du système de transferts sociaux du Canada qui, ensemble, permettent de réaliser l'objectif de péréquation. Ce sont là deux éléments cruciaux de la péréquation au sens large, et ils doivent être considérés comme tels. En effet, les transferts sociaux constituent un outil de péréquation aussi parfait que le système de péréquation comme tel.

Je toucherai tout de suite aux enjeux que comporte, je crois, la péréquation, dont certains ont déjà été abordés avec M. Courchene, tandis que d'autres sont visés par les propositions mises de l'avant dans le dernier budget en vue de renouveler le système de péréquation.

Permettez-moi de mettre en lumière certains problèmes. D'abord, il existe d'importantes disparités de capacité fiscale entre les provinces nanties et les autres, spécialement entre l'Alberta et le reste du Canada, comme le montre clairement un tableau présenté dans les documents budgétaires. Ce phénomène résulte à la fois de la norme des cinq provinces et de la nature nette du système de péréquation.

There are systematic differences in the way in which different tax bases are treated under equalization. Resources that use a generic solution are treated favourably relative to other resources and relative to other tax bases, for that matter, and this is not justifiable. Nor does it matter whether resources of a given type are concentrated in a particular province or whether resources will run out, as some provinces have suggested.

There may be some incentive reasons for treating resources preferentially. There may be some reasons associated with the perceived provincial ownership of resources. In any case, whatever the reasons are, they should apply equally to all resource revenues and not just to those that happen to be concentrated in particular provinces.

At the moment, there is a large asymmetry between the way have and have-not provinces are treated with respect to their resource revenues. Incremental changes in resource revenues in Alberta or Ontario remain entirely with those provinces, whereas incremental changes in other provinces are shared by all have-not provinces. This, of course, is true of all tax bases. Any increment in a tax base of any sort gets more or less fully taxed away by equalization. That is the purpose of equalization.

Equalization entitlements for property tax revenues deviate considerably from what would be achieved using RTS principles. That is something that seems to be addressed in the renewal process.

Those provinces that have greater needs for health, education or welfare services do not have the potential to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. That problem is projected to become more acute in the future as the demographic composition of provinces diverges even further.

Formula-based equalization payments are very desirable; however, since the formula is administered on an annual basis it can lead to instability, and volatility of equalization entitlements. That predictability is exacerbated to the extent that discretionary changes are made to the system for budgetary or other reasons. That issue has been addressed in the current budget.

There are some options that might be worth considering in your deliberations: Equalization treatment of natural resources needs to be harmonized and a special treatment of particular types of resources resisted. In my opinion, the generic solution and the offshore accords provide preferential treatment to resource properties that happen to be concentrated in a particular province or in a particular resource. That is despite the fact that the main tax-back problem that they are trying to

On observe des différences systématiques dans le traitement des diverses assiettes fiscales dans le système de péréquation. Les ressources naturelles qui font l'objet de la solution générique sont traitées plus favorablement que toutes les autres, et que toutes les autres assiettes fiscales d'ailleurs. Cette situation est injustifiée. Aussi, il importe peu que des ressources données soient concentrées dans une province ou soient épuisables, comme certaines provinces l'ont laissé entendre.

On peut avoir des raisons d'accorder un traitement préférentiel aux ressources naturelles, soit pour encourager certains comportements, soit à cause de la perception que les ressources sont la propriété des provinces. Quelles que soient les raisons, elles devraient s'appliquer également à toutes les ressources et non seulement à celles qui sont concentrées dans certaines provinces.

À l'heure actuelle, il existe aussi une forte asymétrie de traitement des provinces nanties et des provinces pauvres en ce qui concerne les revenus qu'elles tirent de leurs ressources. Les changements marginaux des revenus tirés des ressources en Alberta ou en Ontario demeurent en totalité dans les provinces en question tandis que les changements marginaux dans les autres provinces sont partagés entre toutes les provinces pauvres. C'est le cas, évidemment, de toutes les assiettes fiscales. Toute augmentation d'une assiette fiscale est plus ou moins annulée par l'impôt dans un système de péréquation. C'est le but même de la péréquation.

Les droits à péréquation associés aux recettes de l'impôt foncier diffèrent beaucoup de ce qu'ils seraient sur la base des principes du régime fiscal représentatif. C'est là un problème dont on semble tenir compte dans le processus de renouvellement.

Les provinces qui affichent les plus grands besoins de services en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale ne disposent pas du potentiel qui leur permettrait d'offrir des niveaux de services publics relativement similaires à ceux des autres à un niveau d'imposition relativement proche de celui des autres. On prévoit d'ailleurs que ce problème ne fera que s'aggraver avec le temps du fait que les différences dans la composition démographique des provinces vont s'accroître.

Certes, l'idée d'une formule de péréquation est intéressante. Cependant, comme la formule est administrée sur une base annuelle, elle peut entraîner l'instabilité et la volatilité des droits de péréquation. En outre, les problèmes liés au manque de prévisibilité sont exacerbés dans la mesure où des changements discrétionnaires sont apportés au système pour des raisons budgétaires ou autres. Cette situation a été réglée par le budget actuel.

Il existe plusieurs solutions envisageables dans le cadre de votre étude. Il faut harmoniser le traitement des ressources naturelles dans la péréquation et résister à l'idée d'accorder un traitement préférentiel à des types donnés de ressources. À mon avis, la solution générique et les accords sur les ressources extracôtières confèrent un traitement particulier à des ressources qui sont concentrées dans une province donnée, ou à une ressource en particulier, en dépit du fait que le principal problème que l'on

address applies to all resources. If it is necessary for incentive reasons to treat resources preferentially, then treatment should apply to all resources on a non-discriminatory basis.

The differential treatment of Alberta relative to the rest of Canada is a more difficult problem. Perhaps you think it should not be addressed at all, but it cannot be dealt with by equalization alone. There are three options for moving in a direction that addresses that problem, if you do perceive it to be a problem.

Social transfers, in principle, could be used to equalize indirectly the non-receiving provinces downward. That is not my preferred option.

Moving from a five to ten province standard would presumably reduce the differential between Alberta and the have-not provinces by increasing the entitlements to the latter. That would be an expensive solution for the federal government.

A more radical reform would be for the federal government to exercise its taxing power to get a larger share of resource rents through the corporate tax system. The corporate tax system currently treats resource industries favourably and provides some relief for provincial taxes. That could readily be changed. I think the federal government could use the corporate tax system more imaginatively to get at resource rents. Indeed, the Mintz Report of the Technical Committee on Business Taxation, which is a little bit away from equalization, notes that the industries treated most favourably in Canada are precisely the resource industries.

Going back to the demographic issue, needs could be incorporated into the equalization system in a manner analogous to the representative tax system for revenues. However, that would complicate the system considerably.

There may be a better way of dealing with differences in needs and that is through the system of social transfers. Needs differences arise because of differences in the size of target groups for social programs; the ill for health programs, welfare recipients for welfare, students for post-secondary education, and so forth, and also because of differences in the average cost of providing public services to different target groups. From the point of view of medical care it costs more to have old people in your province than young people.

Those issues differ among the three main categories of programs, health, education and welfare.

The current system of social transfers is basically equal per capita. That is a very crude way of taking account of needs, albeit it is one way of taking account. An alternative is to proceed as follows. Divide the social transfers into three separate components, rather than the two components that exist now.

cherche à régler, la récupération fiscale, concerne toutes les ressources. Si, pour stimuler certaines activités il est nécessaire d'accorder un traitement préférentiel aux ressources naturelles, ce traitement doit s'appliquer à toutes les ressources sans discrimination.

Le problème du traitement particulier de l'Alberta est plus difficile à résoudre. Vous croyez peut-être même qu'on ne doit pas s'y attaquer, mais ce problème ne peut être réglé sur le seul plan de la péréquation. Trois solutions peuvent être envisagées, si vous croyez qu'il s'agit effectivement d'un problème.

On pourrait en principe se servir des transferts sociaux pour réaliser une péréquation indirecte à la baisse des provinces non bénéficiaires. Cette solution n'est pas celle que je recommande.

L'adoption d'une norme basée sur dix provinces et non cinq devrait théoriquement réduire l'écart entre l'Alberta et les provinces démunies en augmentant les droits à péréquation de ces dernières. Cette solution serait coûteuse pour le gouvernement fédéral.

Une réforme plus radicale consisterait, pour le gouvernement fédéral, à exercer son droit fiscal pour obtenir une plus grande part des bénéfices tirés des ressources par la voie de l'impôt sur les sociétés. Actuellement, le régime fiscal des sociétés traite favorablement les industries basées sur les ressources naturelles et offre certains allègements relativement aux impôts provinciaux. Ces dispositions pourraient être facilement modifiées. Je crois que le gouvernement fédéral pourrait utiliser le régime fiscal des sociétés avec plus de créativité pour toucher sa part des bénéfices tirés des ressources. En effet, le rapport Mintz du Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui ne porte pas tout à fait sur la péréquation, précise que les industries qui sont les mieux traitées au Canada sont précisément les industries primaires.

Pour revenir à la question de démographie, les besoins pourraient être intégrés au système de péréquation un peu comme le fait le régime fiscal représentatif pour les revenus. Cependant, cela compliquerait considérablement les choses.

Il existe une meilleure solution pour tenir compte des besoins, par la voie du système de transferts sociaux. Les différences sur le plan des besoins tiennent à des différences dans l'effectif des groupes cibles des programmes sociaux, c'est-à-dire les malades pour les programmes de santé, les assistés sociaux pour les programmes d'aide sociale, les étudiants pour l'éducation postsecondaire, et cetera, et aussi à des différences au niveau du coût moyen de la prestation des services publics aux divers groupes cibles. Du point de vue des soins médicaux, il est plus coûteux pour une province d'avoir des personnes âgées que d'avoir des jeunes.

Ces enjeux varient suivant les trois grandes catégories de programmes — santé, éducation et aide sociale.

Le système actuel de transferts sociaux repose essentiellement sur un montant égal par habitant, ce qui constitue une manière très brute de tenir compte des besoins. On pourrait opter pour la solution de rechange suivante: diviser les transferts sociaux en trois volets distincts, et non en deux volets comme on le fait

For each component, base the provincial allocations on the size of the relevant target populations being served. That could be done with varying degrees of disaggregation. For example, health care users could be disaggregated by age; welfare users could be based on caseloads, easily measurable across provinces.

Within each of these categories, you could impose relative weights to the target groups, based on some indicator of the relative cost of serving those groups. The same relative weights would apply across provinces. That is not an attempt to take account of the fact that it costs more to provide medical services in one province than another. Rather it is a way of taking account that it costs more to provide medical services to the elderly than it does to young people.

These relative needs weights could then be used to allocate any given size for the transfers among the provinces. Expenditure needs would not be absolute determinants of the size of transfers but merely a way of allocating given transfers among the provinces.

If you are interested in pursuing needs and equalization, and I was given some indication that you may want to discuss this matter, the best way to do that is not to incorporate needs into equalization but to incorporate needs into the system of social transfers.

Senator Comeau: As you have well pointed out, we try to provide to various provinces, reasonably comparable services at reasonably comparable levels of taxation.

Equalization, as it now stands, is a formula to determine the revenue-generating capacity of the provincial jurisdictions to earn revenue to cover services. It is based on revenue-generation.

That process supposedly determines what amounts should be transferred to the provinces to reach the constitutional objective of reasonable levels of services. That is not happening. One of our colleagues yesterday pointed out that he is paying far more taxes in P.E.I. than he would pay if he were living in Ontario. If he had gone a step further, he may also have said he is getting less service in P.E.I., but he is prepared to pay for that because he wants to live there.

Someone who is indifferent about living in P.E.I. versus Ontario may not want to pay higher levels of tax for fewer services. That leads to your suggestion of using the social transfer to cover needs. Why would our equalization system not work on that basis, to cover needs of people, rather than going through the formula of revenue generation?

Why not get a formula that measures wait times in hospitals, a formula that measures the number of students per class, a formula to measure quality of highways, or distances to schools, or distances to hospitals?

Why not work those numbers into a formula?

présentement. Pour chaque volet, les affectations provinciales de base reposeraient sur les populations concernées. Cela pourrait être fait à des niveaux de détail variés. Ainsi, les usagers des services de santé pourraient être calculés par tranche d'âge, et les bénéficiaires de l'aide sociale dénombrés en fonction du nombre de dossiers, ce qui serait facilement mesurable d'une province à l'autre.

Dans chaque catégorie, une pondération tiendrait compte du coût relatif de la prestation des services à chaque groupe. Les mêmes facteurs de pondération s'appliqueraient à toutes les provinces. Il ne s'agit pas ici de tenir compte du fait qu'il en coûte davantage de fournir des services médicaux dans une province donnée, mais bien de tenir compte du fait qu'il est plus coûteux d'offrir des services médicaux à des personnes âgées qu'à de jeunes personnes.

Ces facteurs de pondération serviraient ensuite à moduler le montant des transferts aux provinces. Les dépenses ne seraient pas les déterminants absolus du montant des transferts, mais serviraient simplement à calculer la distribution des transferts entre les provinces.

Si vous êtes intéressés à approfondir la question des besoins et de la péréquation, et on m'a dit que vous aimeriez discuter de ce sujet, il convient d'intégrer les besoins non pas au système de péréquation, mais bien au système de transferts sociaux.

Le sénateur Comeau: Comme vous l'avez bien indiqué, nous essayons de fournir aux diverses provinces des services relativement comparables à des niveaux de fiscalité relativement comparables.

La péréquation, sous sa forme actuelle, est une formule qui vise à déterminer la capacité fiscale des provinces pour pouvoir couvrir les services offerts. Cette formule repose sur la production de revenus.

Ce processus permettrait, dit-on, de déterminer les sommes qu'il faut transférer aux provinces pour atteindre l'objectif constitutionnel, qui consiste à assurer un niveau raisonnable de services. Ce n'est pas le cas. Hier, un de nos collègues faisait remarquer qu'il paie beaucoup plus d'impôts parce qu'il demeure à l'Île-du-Prince-Édouard plutôt qu'en Ontario. Il aurait pu ajouter qu'il obtient moins de services à l'Île-du-Prince-Édouard, mais il est prêt à payer, puisque c'est à cet endroit qu'il veut demeurer.

Or, une autre personne pourrait être indifférente à l'endroit où elle demeure et ne voudrait pas payer plus de taxes pour moins de services. Vous proposez donc d'utiliser les transferts sociaux pour tenir compte des besoins. Pourquoi notre système de péréquation ne serait-il pas fondé sur ce principe, c'est-à-dire tenir compte des besoins des personnes, au lieu de reposer sur une formule de production de recettes?

Pourquoi ne pas avoir une formule qui mesure le temps d'attente dans les hôpitaux, le nombre d'élèves par classe, la qualité des routes, la distance des écoles ou des hôpitaux?

Pourquoi ne pas intégrer ces données dans une formule?

That would not be extremely complicated with the use of computers nowadays. We may come up with a better calculation of needs than going to the equalization revenue-generating formula.

Mr. Boadway: People say the current equalization system is already too complicated. Maybe we should not add more to it.

However, I think you raise valid points. The current equalization system, as you pointed out, equalizes revenue-raising capacity and not needs. That system implicitly treats needs for expenditures across provinces as equal per capita. If every province had the same demographic composition and the same population of target groups, then applying a standard cost of service delivery of Canada by way of equalization transfer would be the right thing to do. That is what the equalization system implicitly assumes; that is what the social transfer system explicitly assumes.

Is it reasonable to think of moving away from that system in a way that is manageable?

We do not want to sacrifice the revenue-raising capacity because, as Professor Courchene said, Canada has a very decentralized federation on the revenue-raising side, compared to other federations.

We have to protect the revenue-raising equalization. The question is should we augment that by taking needs into consideration and, if so, how?

Senator Comeau: Do we need to augment?

If we are looking at comparable levels of service at comparable levels of taxation, the provincial revenue generation must pay for the services otherwise the federal government has to transfer a certain amount to the provinces that are below level. It would not necessarily involve a costlier system.

Mr. Boadway: No, but the point remains that a perfect revenue equalizing equalization system allows provinces to raise the same amount of revenues per capita to provide the same expenditures per capita to all of its citizens.

The point about needs is that it may be the case that Prince Edward Island or British Columbia has many more old people per capita than Alberta and, therefore, they have greater needs per capita for hospital expenditure. That is really the argument about needs.

You could take needs to the nth degree and measure needs for roads in rural areas, waiting lists in hospitals and so on, but the fact is that 80 per cent of provincial expenditures are health, education and welfare. They are the basic public services that I think you can interpret the Constitution as applying to on equalization. Focusing on those three main categories would be a good start.

Ce ne serait pas très compliqué avec les ordinateurs d'aujourd'hui. Nous pourrions mieux évaluer les besoins au lieu d'utiliser une formule de péréquation fondée sur la production des recettes.

M. Boadway: Certains disent que le système de péréquation actuel est déjà trop compliqué. Il ne faudrait peut-être pas le compliquer davantage.

Toutefois, vous soulevez des points intéressants. Le système de péréquation actuel, comme vous le mentionnez, égalise la capacité fiscale et non les besoins. Implicitement, il traite les besoins de dépenses des provinces comme si ces besoins étaient les mêmes par habitant. Si chaque province avait la même composition démographique et les mêmes groupes cibles, il conviendrait tout à fait d'appliquer un coût uniforme pour la prestation des services au Canada par un transfert de péréquation. C'est ce que fait implicitement le système de péréquation; c'est ce que fait explicitement le système de transferts sociaux.

Est-il raisonnable de croire qu'on peut s'écarter de ce système d'une manière acceptable?

Nous ne voulons pas sacrifier la capacité fiscale puisque, comme le professeur Courchene l'a mentionné, le Canada est une fédération très décentralisée à ce chapitre, en comparaison avec d'autres fédérations.

Nous devons maintenir le principe d'égalisation de la capacité fiscale. Reste à savoir si nous devons ajouter des éléments, en tenant compte également des besoins et, si c'est le cas, comment faire?

Le sénateur Comeau: Faut-il ajouter des éléments?

Si l'on vise à assurer un niveau de service comparable avec un niveau de fiscalité comparable, les recettes générées par une province doivent couvrir les services, sinon le gouvernement fédéral doit transférer une certaine somme aux provinces qui n'atteignent pas ce niveau. Le système ne serait pas nécessairement plus coûteux.

M. Boadway: Non, mais il reste qu'un système parfait de péréquation permet aux provinces de recevoir le même montant par habitant pour pouvoir consacrer les mêmes dépenses par habitant à tous ses citoyens.

Concernant les besoins, il se peut que l'Île-du-Prince-Édouard ou la Colombie-Britannique compte un nombre plus élevé de personnes âgées que l'Alberta et que, par conséquent, les besoins par habitant en matière d'hospitalisation soient plus élevés. C'est là où se situe tout le débat sur les besoins.

Vous pourriez tenir compte de tous les besoins ainsi qu'évaluer les routes nécessaires dans les secteurs ruraux et les listes d'attente des hôpitaux, et cetera, mais il n'en demeure pas moins que 80 p. 100 des dépenses provinciales sont consacrées à la santé, à l'éducation et à l'aide sociale. Je pense qu'il s'agit des services publics de base qui sont assujettis à la péréquation, selon l'interprétation de la Constitution. Mettre l'accent sur ces trois principales catégories de service constituerait un bon point de départ.

You could start out by doing it in a relatively crude way, just by taking proportions of target groups for each of those areas and finding rough weights such as: It costs twice as much for post-secondary education as it does for elementary school education.

Senator Comeau: What about taxation? We see quite different levels of taxation between the various jurisdictions. Those provinces that would like to expand their economy and attract people to move to them, such as Nova Scotia or Newfoundland, are now unable to do so. In fact, people are currently leaving Newfoundland and going to other provinces where they pay fewer taxes.

We have the three levels. We have equalization that tries to cover the redistribution of services. We tend to do some needs-based response through social transfers, but we have not tackled the reasonable levels of taxation.

I understand that Nova Scotia will probably announce that it cannot try to lower its taxes because it has to spend the tax dollars on health care. That part of the constitutional objective that we are trying to attain is not being attained in many provinces.

Mr. Boadway: Right, but there are many possible reasons why tax rates are higher from one province to another. The equalization system is very effective at equalizing revenue-raising capacity, aside from Alberta, which is an exceptional case, and to some extent Ontario.

All the equalization receiving provinces should be able to raise comparable revenue per capita from applying comparable tax rates. There may be anomalies such as Crown leases in Saskatchewan that throw that off.

Senator Comeau: If we had a 10-province formula, it would be much closer.

Mr. Boadway: The reasons there are different tax rates across provinces lie elsewhere. One reason might be that some provinces choose to have higher levels of public services than others. Some provinces are, perhaps, more engaged in producing certain types of public spending than others. Small provinces, for example, might simply have higher overhead costs for running themselves. Per capita expenditures in Prince Edward Island, and perhaps Newfoundland, are probably higher than in other provinces because of the overhead costs of running small provinces.

There may be many reasons why tax revenues differ across provinces, but they do not differ across provinces anywhere near as much as they would if we did not have equalization. They do not differ across provinces as much as you might otherwise expect them to differ.

Vous pourriez commencer d'une façon relativement rudimentaire et établissant les proportions des groupes cibles dans chacune des catégories de service, compte tenu de facteurs de pondération approximative, notamment que les études postsecondaires coûtent deux fois plus que les études primaires.

Le sénateur Comeau: Qu'en est-il du régime fiscal? Les niveaux d'imposition sont assez différents d'une province à l'autre. Les provinces souhaitant que leurs économies prennent de l'essor et que des gens viennent s'y établir, notamment la Nouvelle-Écosse ou Terre-Neuve, ne peuvent pas recourir à la fiscalité à cette fin. En fait, de plus en plus de Terre-Neuviens quittent leur province pour s'établir dans d'autres provinces où les impôts sont moins élevés.

Nous avons trois ordres de gouvernement. La péréquation essaie d'équilibrer la redistribution des services. Nous avons tendance à tenir compte des besoins grâce aux transferts sociaux, mais nous ne nous sommes pas encore attaqués au problème des niveaux d'imposition raisonnables.

Je crois comprendre que la Nouvelle-Écosse annoncera probablement qu'elle ne peut pas essayer de réduire ses impôts parce qu'elle doit consacrer ses recettes fiscales aux soins de santé. C'est une partie de l'objectif constitutionnel que de nombreuses provinces essaient en vain d'atteindre.

M. Boadway: Très bien, mais plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi les taux d'imposition sont plus élevés dans certaines provinces. La péréquation réussit très bien à compenser les déséquilibres au chapitre de la capacité fiscale, sauf en ce qui concerne l'Alberta, qui est un cas exceptionnel et, dans une certaine mesure, l'Ontario.

Toutes les provinces recevant des paiements de péréquation devraient être en mesure d'obtenir des recettes fiscales par habitant analogues au moyen de taux d'imposition comparables. Des anomalies sont possibles, notamment les concessions publiques en Saskatchewan qui déséquilibrent le tout.

Le sénateur Comeau: La formule des dix provinces nous rapprocherait beaucoup plus d'une telle situation.

M. Boadway: Les motifs des taux d'imposition provinciaux différents sont tout autre. Certaines provinces pourraient notamment choisir d'offrir des niveaux de services publics supérieurs. D'autres cherchent peut-être davantage à obtenir certains types de dépenses publiques. Par exemple, les provinces moins nanties pourraient simplement être aux prises avec des frais généraux de fonctionnement plus élevés. Les dépenses par habitant à l'Île-du-Prince-Édouard et, peut-être, à Terre-Neuve sont probablement plus élevées à cause des frais généraux de fonctionnement.

L'écart dans les recettes fiscales entre les provinces s'explique de bien des raisons, mais il serait beaucoup plus grand sans la péréquation. Il n'est pas aussi prononcé que ce à quoi vous pourriez vous attendre.

Senator Comeau: I do not think we are actually meeting the objective of the Constitution based either on the level of services or on the taxation rates. I am trying to zero in on how we meet the constitutional requirement. I do not think that the present formula is doing what it should do.

Mr. Boadway: That is partly what the argument of needs is about, yes. There are other things that might make it more expensive for some provinces relative to others. There was the issue of infrastructure costs for provinces that have mines in the wilderness, and the cost of building roads for more rural provinces. There are many things that cost more in one province than in the other. However, in the end, the key public services that were meant to equalize are the public services and not infrastructure or public goods. They are, I think, things like health, education and welfare services. That seems to me to be the place to start.

The Chairman: Professor Boadway, when your friend and colleague Professor Harvey Lazar was here a few weeks ago, he pointed out that equalization as a proportion of GDP was one-third higher 15 to 20 years ago. I think it is also the case that it represents a significantly smaller proportion of federal revenues than it did some years back.

Is that evidence to you of shortcomings in the program, or is it evidence that the program has been succeeding too well?

Mr. Boadway: It is evidence, I suppose, that there is some convergence in per capita tax bases across provinces. You have to be careful of interpreting the equalization system as one that is supposed to make have-not provinces develop more rapidly. It is not a regional development program.

The Chairman: That is correct.

Mr. Boadway: However, if equalization as a percentage of GDP has gone down, it is because disparities in tax capacity across provinces have gone down. Equalization is based on the revenue raising practices of provinces, and if provinces are collecting less revenues as a percentage of their gross provincial products either because of reduced taxes or because their GDPs are rising more rapidly than their revenues, that will cause equalization to go down as well. It is a combination of those two things. Equalization as a percentage of GDP can go down because disparities are becoming narrower, or because provincial expenditures per capita in provinces like Ontario are becoming smaller.

Senator Day: Could you elaborate on your point that equalization entitlements for property tax revenues probably deviates considerably from what would be achieved using the representative tax system?

Mr. Boadway: This is a bit of a technical point, so we may not want to dwell on it too much.

Le sénateur Comeau: Je ne pense pas que nous atteignons vraiment l'objectif de la Constitution en matière de niveau de services et de taux d'imposition. J'essaie de me pencher sur la façon dont nous satisfaisons à cette exigence constitutionnelle. Je ne pense pas que la formule actuelle donne les résultats qui s'imposent.

M. Boadway: Effectivement, c'est partiellement ce que fait valoir l'argument des besoins. Il existe d'autres facteurs susceptibles de faire augmenter les coûts dans certaines provinces. Les provinces ayant des régions minières éloignées sont aux prises avec la question des coûts d'infrastructure et les provinces rurales doivent composer avec les coûts de la construction routière. Il y a bien des choses qui coûtent davantage dans certaines provinces. Au bout du compte, les principaux services qui sont censés être fournis à des niveaux comparables sont cependant les services publics et non pas l'infrastructure ou les biens publics. Il s'agit, selon moi, de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. Il me semble qu'il s'agit d'un bon point de départ.

Le président: Monsieur Boadway, lorsque votre ami et collègue Harvey Lazar a comparu il y a quelques semaines, il a fait remarquer que la proportion du PIB affectée à la péréquation dépasse d'un tiers celle d'il y a 15 ou 20 ans. Je crois également que la péréquation représente une proportion beaucoup plus petite des recettes fédérales qu'il y a quelques années.

Selon vous, cela prouve-t-il les lacunes du programme ou cela prouve-t-il que le programme fonctionne trop bien?

M. Boadway: Je suppose que cela prouve qu'il y a une certaine convergence des assiettes fiscales par habitant entre les provinces. Vous devez être prudents en interprétant que la péréquation est censée permettre aux provinces pauvres de se développer plus rapidement. Ce n'est pas un programme de développement régional.

Le président: C'est exact.

M. Boadway: Cependant, si la proportion du PIB consacrée à la péréquation a baissé, c'est en raison de la diminution de l'écart dans la capacité fiscale des provinces. La péréquation repose sur la capacité fiscale des provinces, et elle diminuera si leurs recettes constituent une proportion moins grande de leur PIB respectif parce qu'elles ont diminué les impôts ou que leur PIB augmente plus rapidement que leurs recettes. C'est une combinaison de ces deux facteurs. La proportion du PIB affectée à la péréquation peut diminuer parce que les écarts s'atténuent ou que les dépenses provinciales par habitant diminuent, comme c'est le cas en Ontario.

Le sénateur Day: Pourriez-vous nous donner des précisions sur ce que vous avez fait valoir au sujet de la péréquation qui, en matière d'impôt foncier, est considérablement différente de ce que permettrait d'obtenir le régime fiscal représentatif?

M. Boadway: C'est une question légèrement complexe. Il faudrait peut-être ne pas trop l'approfondir.

As you may know, tax-based equalization is based on the taxing practices of the provinces. When you equalize income taxes, you base the equalization on the basis that the provinces actually use, and the rates that they actually apply. With property taxes, that was not the case, partly because property tax regimes were very heterogeneous across provinces. Even within provinces property tax regimes were very heterogeneous. Assessment methods differed from one municipality to the other.

However, in recent years, most provinces have harmonized their assessment practices and in virtually all provinces property tax systems are based on some form of market value assessment, and provinces, within their borders, use more or less a common property tax base and they allow municipalities to set their rates accordingly.

While you could not do so before, you can now apply the representative tax system approach to property taxes. You can actually use the basis that the provinces use as the base for equalization, that is, market values, and you can apply a representative tax system approach to it.

Some difficult technical problems arise from the fact that some provinces have higher property values than others because of scarcities of land or scenery of mountains or closeness to the sea et cetera. However, the Department of Finance has made considerable progress in addressing that issue. It seems to be the case that they are moving toward a market value assessment process for property tax equalization.

The Chairman: Do you happen to know whether there will be among the provinces significant winners and significant losers?

Mr. Boadway: It depends how it is done. I am saying this with the Department of Finance people looking at me. There will certainly be some gainers and some losers. You can turn around and say, "If it was done in the past, the losers must have been big gainers in the past and the gainers must have been big losers." That is why there was some kind of anomaly measure provided for British Columbia on the grounds that their property taxes were out of kilter.

Senator Day: Do you envisage some type of a 5-province or 10-province average, percentage per \$100 of market value?

You point out that the figures for the lower mainland of British Columbia will be quite different from New Brunswick that has a lower market value for real estate.

Mr. Boadway: No, as I understand, the various methods that they are considering are ways of taking account of precisely what you are saying. I do not know whether it is part of the renewal process at this stage, however there are systematically different values of seemingly the same properties across different places, urban, rural, Vancouver, Moose Jaw, and so on.

Comme vous le savez, la péréquation à incidence fiscale repose sur les méthodes d'imposition provinciales. Lorsque l'impôt sur le revenu est assujéti à la péréquation, vous vous servez des taux fixés par la province et des modalités qu'elle a mises en oeuvre. L'impôt foncier est exclu, partiellement parce que les régimes sont très différents d'une province à l'autre, voire à l'intérieur d'une province. Les méthodes d'évaluation diffèrent d'une municipalité à l'autre.

Au cours des dernières années, la plupart des provinces ont cependant harmonisé leurs méthodes d'évaluation et se sont presque toutes dotées d'un régime d'impôt foncier reposant sur une certaine forme d'évaluation en fonction de la valeur marchande. Dans chaque province, on a recours plus ou moins à une seule assiette pour l'impôt foncier, et les municipalités peuvent établir leur taux en conséquence.

Vous ne pouviez pas agir ainsi auparavant, mais dorénavant, vous pouvez utiliser le régime fiscal représentatif en matière d'impôt foncier. Vous pouvez en fait avoir recours à l'assiette provinciale aux fins de la péréquation, c'est-à-dire la valeur marchande, et vous pouvez vous servir du régime fiscal représentatif à cet égard.

Des problèmes techniques difficiles découlent du fait que la valeur des propriétés est plus élevée dans certaines provinces en raison du manque de terrains ou encore de la proximité de la montagne ou de la mer, etc. Cependant, le ministère des Finances a accompli des progrès considérables à ce chapitre. On semble tendre vers une évaluation en fonction de la valeur marchande aux fins de la péréquation en matière d'impôt foncier.

Le président: Savez-vous si des provinces y gagneront beaucoup et si d'autres y perdront beaucoup?

M. Boadway: Tout dépend des modalités utilisées. J'affirme cela sous le regard des représentants du ministère des Finances. Certes, des provinces y gagneront et d'autres y perdront. Vous pourriez tout aussi bien dire: «Si cela a été fait par le passé, les provinces qui y perdent doivent beaucoup y avoir gagné par le passé et vice et versa.» C'est pourquoi une certaine mesure singulière a été mise en oeuvre pour la Colombie-Britannique, dont l'impôt foncier comporte de graves lacunes.

Le sénateur Day: Envisagez-vous une formule basée sur la moyenne de cinq ou de dix provinces en ce qui concerne la proportion de la valeur marchande par 100 \$.

Vous signalez que les chiffres pour le Lower Mainland de la Colombie-Britannique seront très différents de ceux pour le Nouveau-Brunswick, dont la valeur marchande des propriétés est inférieure.

M. Boadway: Non, si je comprends bien, les différentes méthodes utilisées tiennent compte précisément de ce que vous dites. J'ignore si le tout fait partie d'un processus de renouvellement à cette étape-ci, mais la valeur d'une propriété dans un endroit varie systématiquement par rapport à celle d'une propriété analogue dans un autre endroit, qu'il s'agisse d'une ville, d'une zone rurale, de Vancouver, de Moose Jaw, etc.

Senator Day: Please comment on natural resources, the need to harmonize, and the special treatment of particular types of resources that should be resisted.

Is it your view that in order to have a fair and good functioning equalization program that forest revenues are taken in as a natural resource and treated in the same way as oil and gas?

Mr. Boadway: Yes, my first point is that discriminatory treatment that exists now from one resource to the other is largely based on the fact that some provinces dominate particular revenue sources and, therefore, get the benefit of the generic solution, or whatever special deal has been cooked up for them.

The problems that natural resources give rise to are not unique to situations where a single province owns a high proportion of the resources. There are two problems for natural resources, and I think this applies to renewable as well as non-renewable resources.

The first problem is that equalization is based on the size of a tax base of a given source. The more forestry tax base you have, the less equalization you will get. That applies to all tax bases, resources and non-resources. The problem that arises with resources is that provinces have some control over the rate at which their resources are developed. To give you an extreme example is the case of Voisey's Bay, in Newfoundland, where the province can influence whether or not and when it will be exploited. The argument is that there is a big disincentive to them exploiting it because they will get revenues but they will be taxed tack.

There is the incentive problem and that applies more to resources than to anything else. It is hard for a provincial government to control the rate at which cigarettes are being smoked or whatever gambling is being done.

The second problem is one that you may or may not put a lot of weight on and that depends on the province you come from. It is the issue of who owns the natural resources. If you interpret the Constitution as suggesting that the provinces own natural resources, then you have a very different view of equalizing natural resources than if you interpret the ownership of natural resources as being something that is national as well as provincial.

These two issues could lead you to say that resources should be treated differently from everything else. There may be some disagreement on this, but in my view that argument applies to all resources and I do not think that it applies particularly to situations like the offshore or whatever, where a single province owns a single revenue source.

Senator Day: Would the 25 per cent system of all resources across the country maximum work?

Mr. Boadway: Sure, as long as you treated them all comparably. That 25 per cent comes from a study that puts a significant amount of weight on the provincial ownership of resources. That 25 per cent argument is the argument that the

Le sénateur Day: Pourriez-vous nous parler des ressources naturelles, du besoin d'harmoniser et du traitement spécial de certains types de ressources auxquels il faudrait résister?

Croyez-vous que, pour avoir une péréquation équitable et efficace, il faille traiter les recettes tirées des forêts comme si ces dernières constituaient une ressource naturelle au même titre que le pétrole et le gaz naturel?

M. Boadway: Oui. Premièrement, l'écart dans le traitement des ressources est essentiellement imputable au fait que certaines provinces monopolisent certaines sources de revenus et, par conséquent, tirent profit de la solution générale ou autre qui a été établie pour elles.

Les problèmes découlant des ressources naturelles ne sont pas propres aux cas où une seule province détient la majeure partie des ressources. Les ressources naturelles posent deux problèmes qui sont imputables, selon moi, au fait que certaines sont renouvelables alors que d'autres ne le sont pas.

Premièrement, la péréquation est établie en fonction de la taille de l'assiette fiscale pour une source donnée. Plus l'assiette fiscale forestière sera grande, moins vous recevrez de paiements de péréquation, qu'il s'agisse ou non des ressources. En ce qui concerne les ressources, le problème est que les provinces exercent un contrôle sur le rythme de mise en valeur de leurs ressources. L'exemple extrême est celui de la baie Voisey à Terre-Neuve, où la province peut influencer sur l'opportunité et le moment de son exploitation. On fait valoir qu'il existe un important facteur de dissuasion pour décourager son exploitation, car la province obtiendra des recettes mais sera imposée en conséquence.

Ce problème s'applique davantage aux ressources qu'à tout autre secteur. Un gouvernement provincial peut difficilement exercer un contrôle sur le jeu ou sur le rythme auquel les cigarettes sont consommées.

Le second problème a une importance qui varie selon la province. Il s'agit de déterminer à qui appartiennent les ressources naturelles. Si elles appartiennent aux provinces selon votre interprétation de la Constitution, vous avez alors une opinion très différente de la péréquation en matière de ressources naturelles que si vous étiez d'avis que ces ressources sont à la fois un bien national et un bien provincial.

Ces deux problèmes pourraient vous amener à conclure que les ressources devraient être traitées différemment. Certains ne pourraient peut-être pas partager cet avis, mais je pense que cet argument vaut pour toutes les ressources et je ne crois pas qu'il vise particulièrement des situations comme les ressources au large des côtes, notamment, où une province détient une seule source de revenus.

Le sénateur Day: Est-ce que le système des 25 p. 100 de toutes les ressources nationales est efficace?

M. Boadway: Certainement, tant que le traitement est comparable pour toutes les ressources. Ces 25 p. 100 proviennent d'une étude qui accorde une importance considérable au fait que les ressources appartiennent aux

provinces own the resources. It is not my argument. I would not pick 25 per cent, but certainly you can. Whatever percentage you pick, you should treat all resources the same.

Senator Day: Have you studied any other federations to see how they approach the resource issue?

Mr. Boadway: Canada is something of an anomaly because in most jurisdictions the central government has much more access to the resource revenues than we do. It is a uniquely Canadian situation where resources are deemed to be provincial because of the ownership of provincial land and so on.

This issue has tended not to arise. There are some places like Malaysia where it arises, but you would not want that solution to apply here because the central government in Malaysia more or less confiscates the resources.

Senator Day: What about Germany or Australia?

Mr. Boadway: I do not think that is an issue in either of those jurisdictions.

The Chairman: Dr. Boadway, do you have a view about the inclusion of user fees in the calculation?

We heard from the provincial Treasurer of Prince Edward Island yesterday. One of his grievances is that user fees are not being calculated, as they should be in terms of the revenue derived from them.

Mr. Boadway: The subject of user fees is a tricky issue. Some things that might be called user fees are taxes, and some things that you might not call user fees are user fees.

The Chairman: Let me tell you what he said. The only distinction he would make between user fees and what we would call taxes is that he would exclude services that were offered by the province for a profit.

Mr. Boadway: I agree with that statement. There are some difficult issues. For example, what do you do with university tuition fees? Are they user fees or taxes that you must pay to go to a university? What do you do with municipal charges for garbage, which is something that you bear, depending on how many garbage bags you put out. If a user fee mimics a price, then you might well argue that it should not be equalized; if it mimics a tax, perhaps it should be.

The Chairman: Is it difficult to draw the distinction between them?

Mr. Boadway: It is becoming more of an issue, I suppose, as municipalities resort to using more and more direct charges on consumers.

provinces. Ces 25 p. 100 reposent sur l'argument selon lequel les ressources appartiennent aux provinces. Je ne partage pas cet avis. Je n'établirais pas cette proportion à 25 p. 100, mais vous pouvez certainement le faire. Quelle que soit la proportion que vous déterminez, vous devriez traiter toutes les ressources de la même façon.

Le sénateur Day: Avez-vous examiné comment d'autres fédérations abordent la question des ressources?

M. Boadway: Le Canada constitue en quelque sorte une anomalie, parce que la plupart des autres gouvernements centraux ont beaucoup plus accès que nous aux recettes de l'exploitation des ressources. C'est uniquement au Canada que les ressources sont considérées comme relevant de la compétence des provinces parce que les terres appartiennent à celles-ci, etc.

Ce problème ne se pose généralement pas. Il y a des endroits comme la Malaisie où le problème se pose, mais vous ne souhaiteriez pas que la solution de ce pays soit mise en oeuvre ici, parce que le gouvernement central malaisien confisque plus ou moins les ressources.

Le sénateur Day: Quelle est la situation en Allemagne ou en Australie?

M. Boadway: Je ne pense pas que cela pose un problème dans l'un ou l'autre de ces pays.

Le président: Que pensez-vous du recours aux frais d'utilisation dans le calcul?

Nous avons entendu le trésorier de l'Île-du-Prince-Édouard hier. Il se plaignait notamment du fait que les frais d'utilisation ne sont pas calculés comme ils le devraient pour tenir compte des recettes qu'ils procurent.

M. Boadway: La question des frais d'utilisation est complexe. Ce qu'on pourrait appeler parfois des frais d'utilisation sont en fait des taxes, et vice et versa.

Le président: La seule distinction qu'il ferait entre un frais d'utilisation et ce que nous appelons une taxe, c'est qu'il exclurait les services offerts à but lucratif par les provinces.

M. Boadway: Je partage son avis. Certains problèmes sont complexes. Par exemple, comment traitez-vous les frais de scolarité dans les universités? S'agit-il de frais d'utilisation ou de taxe que vous devez payer pour aller à l'université? Comment traitez-vous les frais imposés par les municipalités pour la collecte des ordures, que vous devez acquitter en fonction du nombre de sacs que vous utilisez. Si un frais d'utilisation équivaut à un prix, vous pourriez très bien faire valoir qu'il ne devrait pas faire l'objet de la péréquation. S'il équivaut à une taxe, il devrait peut-être en faire l'objet.

Le président: Il est difficile d'établir une distinction entre les deux?

M. Boadway: Selon moi, le problème prend de plus en plus d'ampleur au fur et à mesure que les municipalités facturent directement les consommateurs.

The Chairman: The Treasurer of Prince Edward Island seems to think that it is costing the province a fair bit of money. I do not know if he put a number on it, but it was important enough a grievance that he elaborated on it when he was here.

Mr. Boadway: Yes. However, it has been the nature of user fees that lower income provinces will get less per capita than higher income provinces. It would be natural that he would like to equalize those things.

This is a far-fetched example, but if a provincial government suddenly decides to become the sellers of food on a market basis, would you equalize that? The answer would be no.

The subject of user fees is genuinely difficult. Somehow, you must draw a distinction between a compulsory charge that is not a quasi-price that people have to pay. University fees are the best example. Are university fees prices or they are taxes?

The Chairman: We need some help on this question of whether and how to introduce the concept of different needs into the equalization formula. I understand that it is quite complex and that we would be better off to concentrate on introducing needs into the social transfer, the CHST, for example.

The treasurer quoted what you wrote on that subject for the Romanow commission. It was very interesting.

Still, most of the recipient provinces point out that in dollar terms the equalization is more important than the CHST. A couple of years ago, Newfoundland was particularly emphatic about the different needs. Therefore, Newfoundland recommended that we find some way to incorporate different needs into the equalization program. We walked away from it because we could not figure out how to do it.

Having said that we should perhaps forget about it and introduce needs into the social transfer rather than into equalization. I thought I heard you musing a bit in your replies to Senator Comeau about ways we might be able to do this through the equalization program.

Can you help us on that?

Mr. Boadway: Yes. In principle, of course, you could do needs equalization either through the equalization or the CHST. There are three reasons why I would prefer them to do them through the CHST.

First, it is slightly easier to keep it separate from the needs equalization from a transparency point of view.

Second, equalizing needs through the equalization program means you will equalize them for the seven or eight recipient provinces, not for Ontario and Alberta. Ontario and Alberta are getting CHST equal per capita. If you want to have a "needs" equalization system that applies to all 10 provinces, you should do it through the social transfer program because then you will only catch seven or eight provinces, depending on how many are getting equalization.

Le président: Le trésorier de l'Île-du-Prince-Édouard semble penser qu'il en coûte passablement d'argent à la province. J'ignore s'il a indiqué un chiffre, mais il s'agissait d'un problème suffisamment important pour qu'il l'aborde pendant son témoignage.

M. Boadway: Oui. Cependant, en raison de leur nature, les frais d'utilisation font que les provinces à revenu inférieur obtiendront moins par habitant que les provinces à revenu supérieur. Il serait naturel qu'il souhaite que le tout fasse l'objet d'une péréquation.

Il s'agit d'un exemple exagéré, mais si un gouvernement provincial décidait soudainement de vendre des aliments, feriez-vous intervenir la péréquation? La réponse serait non.

La question des frais d'utilisation est vraiment complexe. Vous devez parvenir à établir une distinction par rapport à un frais obligatoire qui est presque un prix que les gens doivent acquitter. Les frais de scolarité dans les universités en constituent le meilleur exemple. S'agit-il d'un prix ou d'une taxe?

Le président: Nous avons besoin d'aide pour déterminer s'il faut utiliser le concept des besoins différents dans la formule de péréquation et, le cas échéant, comment le faire. Je crois comprendre que c'est une question assez complexe et qu'il faudrait mieux nous concentrer sur l'utilisation de ce concept dans le transfert social, le TCSPS, notamment.

Le trésorier a cité ce que vous avez écrit à ce sujet pour le compte de la commission Romanow. Ce fut très intéressant.

Néanmoins, la plupart des provinces bénéficiaires font remarquer que la péréquation rapporte davantage le TCSPS. Il y a deux ou trois ans, Terre-Neuve insistait particulièrement sur les besoins différents. Par conséquent, elle a recommandé que nous trouvions des façons d'intégrer les besoins différents dans le programme de péréquation. Nous ne l'avons pas fait parce que nous ne savions pas comment le faire.

Cela étant dit, nous devrions peut-être essayer plutôt de tenir compte des besoins dans le transfert social. Je pense que je vous ai entendu aborder cette question dans votre réponse au sénateur Comeau sur les façons dont nous pourrions y parvenir grâce au programme de péréquation.

Pouvez-vous nous éclairer à cet égard?

M. Boadway: Oui. En principe, vous pourriez naturellement tenir compte des besoins dans la péréquation ou dans le TCSPS. Il y a trois raisons pour lesquelles je préférerais le TCSPS.

Premièrement, il est un peu plus facile d'établir une distinction par rapport à la péréquation sur le plan de la transparence.

Deuxièmement, tenir compte des besoins par l'intermédiaire de la péréquation signifie qu'il y a aura sept ou huit provinces bénéficiaires, mais pas l'Ontario et l'Alberta. Ces deux provinces obtiennent un TCSPS par habitant. Si vous voulez que les besoins de l'ensemble des dix provinces soient pris en considération, vous devriez avoir recours au transfert, parce que vous viseriez seulement sept ou huit provinces avec la péréquation, en fonction du nombre de provinces bénéficiaires.

The third reason is because equalization of needs is really only needed in health, education and welfare. I do not think it is needed in provincial infrastructure.

The Chairman: What about roads?

Mr. Boadway: Yes, although I understand the argument that there are more needs associated with developing resources. However, in the first instance, we already have these transfers that are nominally for health, secondary, education and welfare. Post-secondary education may not be quite so simple. Therefore, it would be natural to equalize those existing transfers. You could simply convert them from an equal per capita transfer to a transfer that is based on some degree of the sophistication of the proportion of different types of user groups in the population.

I am not saying it is an easy thing to do, but there are examples around the world that show us how this can be done in a way that is not too complex.

The Chairman: The per capita transfer is what grates on certain provinces, Newfoundland being one of them and others in the Atlantic Provinces, in respect of their costs for health care and for post-secondary education. They would probably be content with a good needs formula worked into the CHST. Have you considered what winners and losers there would be if we did that? Do any losers come quickly to mind?

Mr. Boadway: It is easier to think of winners than losers. If you look at demographic trends, winners would probably be provinces that have aging populations. We are talking about most of the Atlantic Provinces and perhaps British Columbia or Saskatchewan. Those are the provinces that would come to mind.

The Chairman: How would that affect the non-recipient provinces?

Mr. Boadway: In putting them through the CHST instead of getting an equal per capita amount, they might get a less than per capita share because their needs are not as great. They do not have as many people in the target populations as a percentage of their population.

The Chairman: It sounds a bit like the cap on the CAP, which was not one of our more successful initiatives. Do you remember that?

Mr. Boadway: Yes, I remember that. The cap on CAP was done in a rather arbitrary way. That was not based on any objective measure of what the needs were.

The Chairman: The objective measure is that Ontario, in particular, was spending 50 cent dollars at a great rate improving and expanding their welfare programs, in particular. It was starting to cost the federal treasury an enormous amount of money.

Mr. Boadway: There is something that should be said here about needs that maybe was not clear in Newfoundland's objection.

Troisièmement, la péréquation des besoins ne s'impose que dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. Je ne crois pas qu'elle soit nécessaire pour les infrastructures provinciales.

Le président: Qu'en est-il des routes?

M. Boadway: Il est vrai que les besoins liés au développement des ressources sont plus grands. Toutefois, dans le premier cas, des transferts sont déjà prévus, en théorie, pour la santé, l'enseignement secondaire et l'aide sociale. Pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, c'est un peu plus compliqué. Par conséquent, il serait normal de soumettre les transferts existants à une formule de péréquation. On pourrait tout simplement transformer le transfert égal par habitant en transfert qui repose, dans une certaine mesure, sur l'effectif des divers groupes d'utilisateurs au sein de la population.

Ce n'est pas une chose facile à faire, mais il existe, à l'échelle internationale, des exemples qui montrent que cela peut être fait sans trop de difficulté.

Le président: La formule du transfert par habitant est contestée par certaines provinces, y compris Terre-Neuve et d'autres provinces de l'Atlantique, en raison des coûts qu'engendrent les soins de santé et l'enseignement postsecondaire. Elles préféreraient sans doute une formule axée sur les besoins qui est incorporée au TCSPS. Or, si cette formule était adoptée, qui en seraient les gagnants et les perdants? Qui seraient les perdants?

M. Boadway: Il est plus facile de songer aux gagnants qu'aux perdants. Si l'on tient compte des tendances démographiques, les gagnants seraient probablement les provinces qui ont une population vieillissante, ce qui englobe la plupart des provinces de l'Atlantique, et peut-être aussi la Colombie-Britannique ou la Saskatchewan. Ce sont les provinces qui me viennent à l'esprit.

Le président: Et quel impact cette formule aurait-elle sur les provinces non bénéficiaires?

M. Boadway: Si les transferts étaient effectués par la voie du TCSPS, et non sur la base d'un montant égal par habitant, les provinces non bénéficiaires obtiendraient peut-être moins parce que leurs besoins ne sont pas aussi grands. Elles ne comptent pas autant d'effectifs dans les groupes cibles, en tant que pourcentage de la population.

Le président: Cela me fait penser au plafond imposé au RAPC, ce qui n'était pas une de nos meilleures idées. Vous en souvenez-vous?

M. Boadway: Oui, je m'en souviens. Le plafond imposé au RAPC était plutôt arbitraire. La méthode utilisée pour évaluer les besoins n'était pas objective.

Le président: La norme, c'était surtout l'Ontario, qui dépensait des sommes phénoménales pour améliorer ses programmes d'aide sociale, alors que le dollar ne valait que 50 cents. Cela commençait à coûter très cher au trésor fédéral.

M. Boadway: Concernant les besoins, il y aurait peut-être lieu d'apporter une précision, puisque l'objection formulée par Terre-Neuve n'était pas claire.

When you have a needs formula, you have to design it in a way that does not just reward provinces that spend more. You want a needs-based formula to be one that is immune to provincial manipulation.

The trouble with the old CAP program was that built into it were strong incentives for provinces to increase their spending.

The Chairman: It threw everything but the kitchen sink into the programs.

Mr. Boadway: A proper needs-based formula takes a demographic group and it applies a common cost for that demographic group, no matter what province. The province should not be rewarded because it increases the payments that it makes to doctors or whatever. It will only be rewarded on the basis of the age structure of the population.

The Chairman: I well remember being involved in discussions in a recipient province that will be nameless. When an idea for a new program came up in social programming, people would first figure how it could eligible under CAP. Therefore, it would need only 50 cent dollars. I am sure that process was repeated in many provinces as time went on.

Senator Mahovlich: Does our proximity to the United States limit what we can do?

Mr. Boadway: That is a good question. Some people argue, and I think rightly so, that very thing.

Senator Mahovlich: We are doing business with them all the time, and we cannot seem to break away a system that does not compare to what they are doing.

Mr. Boadway: The limitation is what you have implied and that is that perhaps there is a limit on the extent to which we can impose taxes on our residents, or on our businesses, because they have an incentive to flee to the south.

Senator Mahovlich: The dollar.

Mr. Boadway: Yes, that is correct.

Senator Mahovlich: The lowering or the raising of our dollar has an effect, too, on our system.

Mr. Boadway: I am not sure that it has that much of an effect on equalization because equalization is based on what the provinces actually do; it is based on their spending policies.

If the provinces feel constrained by what is going on, and they keep their tax rates low then that will feed back into the equalization system. The equalization system will only equalize to the extent that the provinces impose higher tax rates. From a general economic policy perspective we are heavily constrained by what goes on in the U.S.

Senator Day: Your discussion with respect to Alberta, and the issue of corporate taxes and the proximity to the United States reminded me of this. I was looking at your various options about how to deal with the differential treatment of Alberta relative to

La formule axée sur les besoins ne doit pas servir à récompenser uniquement les provinces qui dépensent plus. Il faut une formule axée sur les besoins qui est à l'abri de toute manipulation de la part des provinces.

Le problème avec l'ancien RAPC, c'est qu'il comportait des incitatifs qui encourageaient les provinces à accroître leurs dépenses.

Le président: Presque tout tombait sous le coup de cette enveloppe.

M. Boadway: La formule axée sur les besoins, pour être efficace, doit s'appuyer sur un groupe démographique auquel on applique des charges communes, peu importe la province. Il ne faut pas récompenser la province parce qu'elle augmente les paiements versés aux médecins, par exemple. Il faut la récompenser en se fondant uniquement sur la structure d'âge de la population.

Le président: J'ai participé à des discussions au sein d'une province bénéficiaire que je ne nommerai pas. Avant de lancer un nouveau programme social, on cherchait d'abord à savoir si le projet était admissible en vertu du RAPC, puisque la province n'aurait qu'à payer 50 p. 100 des frais dans ce cas-là. Je suis certain que ce raisonnement a été repris par de nombreuses provinces au fil des ans.

Le sénateur Mahovlich: Est-ce que notre proximité aux États-Unis restreint notre marge de manoeuvre?

M. Boadway: C'est une bonne question. Certaines personnes en sont convaincues, et elles ont raison.

Le sénateur Mahovlich: Nous faisons affaire avec eux tout le temps, et nous ne semblons pas être capables de mettre un point un système qui n'est pas comparable au leur.

M. Boadway: Il est vrai que notre marge de manoeuvre, comme vous le laissez entendre, est limitée. Nous ne pouvons pas trop taxer nos résidents ou nos entreprises, puisque cela pourrait les inciter à traverser la frontière.

Le sénateur Mahovlich: À cause du dollar.

M. Boadway: C'est exact.

Le sénateur Mahovlich: La baisse ou la hausse du dollar influe également sur notre système.

M. Boadway: Je ne sais pas si cela a un impact important sur la péréquation, puisque que le système est fondé sur ce que font les provinces, sur leurs politiques de dépenses publiques.

Si les provinces jugent que leur marge de manoeuvre est limitée et qu'elles maintiennent leurs taux d'imposition à des niveaux bas, le système de péréquation va en tenir compte. Le système de péréquation n'a un effet égalisateur que si les provinces établissent des taux d'imposition plus élevés. En règle générale, notre politique économique est fortement influencée par ce que font les États-Unis.

Le sénateur Day: Je voudrais revenir à ce que vous avez dit au sujet de l'Alberta, de l'impôt des sociétés, de la proximité aux États-Unis. J'étais en train d'examiner les diverses solutions que vous proposez pour régler le problème du traitement particulier

the rest of Canada, which is a more difficult problem, as you point out. You give three possible options but none seems to be one that we can do successfully.

Do you have anything that you have not told us that we could be thinking about to try to achieve parity across the country?

Mr. Boadway: The Alberta problem is another reason why people say we should be careful about what proportion of natural resources we equalize. The higher the equalization rate on natural resources, the more the discriminatory treatment of equalization-receiving provinces relative to Alberta.

I am serious about the third option that the federal government should be more active in trying to get its share of resource revenues by using the corporate tax system more imaginatively.

Senator Day: Does that not present the difficulty that Senator Mahovlich just pointed out?

We have a resource-based industry in Alberta. If you raise corporate taxes in Alberta it will be a disincentive to corporations to participate.

Mr. Boadway: At the risk of getting too technical about this, there are ways of designing taxes on resources that sort of soak up the rent rather than provide a disincentive necessarily for exploitation.

When the province sells Crown leases, the price that is paid for the Crown lease is what the firm thinks its future profits will be. That is a way of a province confiscating future rents on a resource. The federal government could get into that game through its corporate tax system as well.

Perhaps an easier answer is that in fact, as I mentioned earlier, the Mintz report argued that we were treating the resource industries far too favourably as it is, that there already is too much of an incentive. The resource industry is capital intensive. They soak up a lot of capital and they do not provide a whole lot of employment. A strong argument can be made that even if we levelled the playing field at the federal level, between resource industries and other industries, we would bring in a bit of revenue from doing so.

The Alberta case is a difficult thing and that will not solve the whole problem. It is the nature of having a country where the provinces own the resources and they happen to be unusually distributed at the time being.

Senator Day: Am I correct in summarizing that your view is that two areas we should be looking at is one with respect to the use of needs, factoring that into the equalization program, and the other is the dealing with this resource situation?

Mr. Boadway: Yes, I agree with that, and I think that was the theme of the previous discussion that resources are really critical to sort out.

dont bénéficie l'Alberta par rapport au reste du Canada, problème qui, comme vous l'indiquez, est plus difficile à résoudre. Vous proposez trois solutions, mais aucune ne semble être prometteuse.

Avez-vous d'autres mesures à proposer pour essayer d'atteindre la parité à l'échelle nationale?

M. Boadway: D'aucuns soutiennent que la situation de l'Alberta, entre autres, doit être prise en compte dans le traitement des ressources naturelles aux fins de la péréquation. Plus le taux de péréquation applicable aux ressources naturelles est élevé, plus les provinces bénéficiaires vont faire l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport à l'Alberta.

La troisième solution est celle que je préconise: le gouvernement devrait exercer son pouvoir fiscal pour obtenir une plus grande part des bénéfices tirés des ressources par la voie de l'impôt sur les sociétés.

Le sénateur Day: Ne risquons-nous pas d'être confrontés au problème que vient de décrire le sénateur Mahovlich?

Nous avons, en Alberta, une industrie qui est axée sur les ressources. L'augmentation de l'impôt des sociétés pourrait avoir un effet dissuasif sur les entreprises.

M. Boadway: Au risque de compliquer les choses, il est possible d'imposer des taxes qui ont pour effet d'absorber les bénéfices tirés des ressources et non de décourager l'exploitation de celles-ci.

Prenons l'exemple d'une province qui vend des concessions publiques. Les entreprises qui les achètent pensent qu'elles vont récupérer le prix payé pour celles-ci sous forme de profits dans les années à venir. C'est là un moyen, pour la province, de mettre la main sur les bénéfices que généreront les ressources. Le gouvernement fédéral pourrait également intervenir à ce chapitre par le biais du régime fiscal des sociétés.

Il y a peut-être une solution plus simple. Comme je l'ai mentionné plus tôt, d'après le rapport Mintz, nous accordons déjà un traitement préférentiel à l'industrie d'exploitation des ressources, étant donné qu'elle bénéficie d'un grand nombre d'incitatifs. Or, cette industrie exige des capitaux importants. Elle absorbe beaucoup de capital, mais fournit peu d'emplois. En uniformisant les règles du jeu, au palier fédéral, entre l'industrie d'exploitation des ressources et les autres secteurs, on pourrait déjà générer quelques recettes.

Le cas de l'Alberta est complexe, et cette solution ne réglerait qu'une partie du problème. Nous avons un pays où les provinces sont propriétaires des ressources, ressources qui sont réparties de façon inéquitable à l'heure actuelle.

Le sénateur Day: Si j'ai bien compris, nous devons, à votre avis, nous concentrer sur deux aspects du système: les besoins, qu'il faut incorporer au programme de péréquation, et les ressources?

M. Boadway: Oui, c'est ce que je pense, et c'est ce qui se dégage des discussions qui ont déjà eu lieu sur le sujet, à savoir qu'il faut absolument régler la question des ressources.

Senator Day: I appreciate your comments very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Boadway. You have left us a lot of food for thought and some ideas we will want to take up. We may want to consider an interim report, or a report before the new formula gets cast completely in stone. This has been extremely helpful and we all thank you very much.

The committee adjourned.

Le sénateur Day: Merci de vos commentaires.

Le président: Merci, monsieur Boadway. Vos propos donnent à réfléchir. Nous allons examiner certaines pistes de solution que vous avez proposées. Nous allons peut-être préparer un rapport provisoire, ou déposer un rapport avant que la nouvelle formule ne soit coulée dans le béton. Cette discussion a été fort utile. Merci d'être venu nous rencontrer.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Tuesday, April 20, 2004

From the Government of Newfoundland and Labrador:

Terry Paddon, Deputy Minister of Finance.

From the Government of Prince Edward Island:

The Honourable Mitchell Murphy, Provincial Treasurer.

Wednesday, April 21, 2004

From Queen's University:

Thomas J. Courchene, Professor of Economic and Financial Policy.

From Queen's University:

Robin W. Boadway, Department of Economics.

TÉMOINS

Le mardi 20 avril 2004

Du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador:

Terry Paddon, sous-ministre des Finances.

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

L'honorable Mitchell Murphy, trésorier provincial.

Le mercredi 21 avril 2004

De l'Université Queen's:

Thomas J. Courchene, professeur en politique économique et financière.

De l'Université Queen's:

Robin W. Boadway, département d'économie.