



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

---

Tuesday, October 17, 2006  
Wednesday, October 18, 2006  
Tuesday, October 24, 2006  
Tuesday, October 31, 2006

---

**Issue No. 4**

**Second, third, fourth  
and fifth meetings on:**

Issues relating to the vertical and horizontal  
fiscal balances among the various orders  
of government in Canada

---

WITNESSES:  
(*See back cover*)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

---

Le mardi 17 octobre 2006  
Le mercredi 18 octobre 2006  
Le mardi 24 octobre 2006  
Le mardi 31 octobre 2006

---

**Fascicule n° 4**

**Deuxième, troisième, quatrième  
et cinquième réunions concernant :**

Les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical  
et horizontal entre les divers niveaux  
de gouvernement du Canada

---

TÉMOINS :  
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, P.C.	Murray, P.C.
Fox, P.C.	Ringuette
* Hays	Rompkey, P.C.
(or Fraser)	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, C.P.	Murray, C.P.
Fox, C.P.	Ringuette
* Hays	Rompkey, C.P.
(ou Fraser)	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2006  
(13)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Eggleton, P.C., Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, P.C., and Stratton (11).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

**WITNESS:**

*As an individual:*

Michael Smart, Professor, Department of Economics, University of Toronto.

Mr. Smart made a statement and answered questions.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2006  
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:22 p.m., in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cowan, Day, Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, and Stratton (8).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2006  
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Eggleton, C.P., Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, C.P., et Stratton (11).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de référence parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité, daté du 26 septembre 2006.*)

**TÉMOIN :**

*À titre personnel :*

Michael Smart, professeur, Département des sciences économiques, Université de Toronto.

M. Smart fait une déclaration répond aux questions

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2006  
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 22, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cowan, Day, Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (8).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité, daté du 26 septembre 2006.*)

*WITNESSES:**Atlantic Institute for Market Studies:*

Charles Cirtwill, Vice President;

Bobby O'Keefe, Policy Analyst.

Mr. Cirtwill made a statement and, with Mr. O'Keefe, answered questions.

At 8:19 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

---

OTTAWA, Tuesday, October 24, 2006  
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Eggleton, P.C., Fox, P.C., Murray, P.C., Nancy Ruth, Rompkey, P.C., and Stratton (6).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

*WITNESSES:**As individuals:*

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales;

Al O'Brien, Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta.

Messrs. Gagné and O'Brien made statements and answered questions.

At 11:24 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

---

*TÉMOINS :**Atlantic Institute for Market Studies :*

Charles Cirtwill, vice-président;

Bobby O'Keefe, analyste des politiques.

M. Cirtwill fait une déclaration et, de concert avec M. O'Keefe, répond aux questions.

À 20 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

---

OTTAWA, le mardi 24 octobre 2006  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Eggleton, C.P., Fox, C.P., Murray, C.P., Nancy Ruth, Rompkey, C.P., et Stratton (6).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherches parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité, daté du 26 septembre 2006.*)

*TÉMOINS :**À titre personnel :*

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales;

Al O'Brien, associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta.

MM. Gagné et O'Brien font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

---

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2006  
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, P.C., and Stratton (10).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Paul M. Boothe, Professor of Economics and Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta;

Robert Lacroix, Emeritus Professor, Economics Department, University of Montreal.

Messrs. Lacroix and Boothe made statements and answered questions.

At 11:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2006  
(16)

[Traduction]

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

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, C.P., et Stratton (10).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité, daté du 26 septembre 2006.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Paul M. Boothe, professeur d'économie et associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta;

Robert Lacroix, professeur émérite, Département des sciences économiques, Université de Montréal.

MM. Lacroix et Boothe font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

*Le greffier du comité,*

Till Heyde

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the Standing Senate Committee on National Finance is meeting today to continue its study into the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. This is a timely study of an issue that is attracting more attention. We will be building on our previous work on the equalization formula and a previous report by this committee, but we will also move beyond that to consider the issue more broadly.

Today I am pleased to welcome Michael Smart. Mr. Smart is a professor of economics at the University of Toronto, a research fellow of the C.D. Howe Institute and a specialist in the economic analysis of government policy. He has published widely in academic and policy journals on such subjects as tax policy design, tax compensation among governments, fiscal federalism in Canada and abroad and the politics of taxation in government.

**Michael Smart, Professor, Department of Economics, University of Toronto, as an individual:** Thank you, Mr. Chairman, and I thank the committee for this opportunity to speak about these interesting and important issues. On a personal note, I would like to say it is very interesting to do this presentation in this room where I held my first student summer job some years ago as a runner in the old Canadian Press parliamentary bureau. I like what you have done with the place. It is nice to be back.

I will talk about equalization reform as it currently stands in Canada. I think you will agree these last few years have been a fairly tumultuous period in fiscal arrangements in the country. It is interesting that what is normally quite a sleepy area now gets a lot more attention at higher levels. That is a positive force in many ways. I am thinking in particular of the changes since 2004, when Prime Minister Martin and the premiers negotiated a fundamental change in our equalization arrangements — the so-called new framework agreement. The various side deals to equalization came along during that period as well.

More broadly, I am thinking about the greater high-level political attention to these fiscal gaps among the provinces. There is now a tendency to view transfer reform as a kind of zero-sum game in which all that matters in considering reforms is the impact on the bottom line for one particular province — that

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 afin d'étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, le Comité sénatorial permanent des finances se réunit aujourd'hui pour poursuivre l'étude des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. C'est une étude d'actualité qui suscite de plus en plus d'attention. Nous avons déjà de solides connaissances dans ce domaine, grâce aux travaux antérieurs du comité sur la formule de péréquation. Mais nous élargirons les champs de notre étude pour considérer les questions de façon plus globale.

Aujourd'hui, il me fait grand plaisir d'accueillir Michael Smart. M. Smart est professeur d'économie à l'Université de Toronto, chercheur à l'Institut C.D. Howe et spécialiste de l'analyse économique des politiques gouvernementales. Il a publié dans de nombreuses revues spécialisées sur des sujets tels que la politique fiscale, la compétition dans le domaine de l'impôt entre les divers gouvernements, le fédéralisme fiscal au Canada et à l'étranger, ainsi que les politiques liées à l'impôt au gouvernement.

**Michael Smart, professeur, Département des sciences économiques, Université de Toronto, à titre personnel :** Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier le comité de me donner l'occasion de m'exprimer sur ces importantes et intéressantes questions. Sur un plan plus personnel, je vous confie qu'il est très émouvant pour moi de présenter cet exposé dans la pièce où j'ai occupé mon premier emploi d'étudiant, il y a des années, à titre de messenger pour l'ancien bureau parlementaire de la Presse canadienne. J'aime bien ce que vous avez fait de cet endroit. C'est agréable d'être de retour dans ces murs.

Je vais vous entretenir de la réforme de la péréquation telle qu'elle existe actuellement au Canada. Je pense que vous reconnaîtrez avec moi que, depuis quelques années, nous vivons dans ce pays une période assez tumultueuse en ce qui concerne les accords fiscaux. Il est assez curieux qu'un domaine qui, normalement, est assez tranquille suscite un regain d'intérêt dans les hautes sphères. C'est là un aspect positif, à bien des égards. Je pense plus particulièrement aux changements intervenus depuis 2004, lorsque le premier ministre Martin et les premiers ministres des provinces ont négocié une modification fondamentale de nos accords de péréquation — le soi-disant Nouveau cadre. Les diverses ententes particulières relatives à la péréquation ont vu le jour durant cette même période.

De façon plus générale, je pense à l'intérêt croissant suscité dans les hautes sphères politiques par cet écart fiscal entre les provinces. On sent désormais une tendance à considérer les réformes des transferts comme un jeu à somme nulle, dans lequel tout ce qui compte, c'est l'effet d'une réforme sur les résultats

overarching principles no longer matter, as they did for many participants in the past. That is a fundamental aspect of the current situation that we need to address.

Into that environment came the release of the report of the expert panel on equalization, chaired by Mr. Al O'Brien. In that context, the report should be viewed as an attempt to return our equalization formula to a principle basis, which means to have a formula and to stick with a particular formula. At the same time, I think the report is a pragmatic attempt to ensure that the reforms that should be undertaken will have no large impact on the bottom line for any individual province, and no substantial implications for the bottom line for the federal government for total spending under the program. There is a lot to admire in that combination of principle and pragmatism. The O'Brien report is a very good working basis for thinking about reform.

I come to these issues as a supporter of the principle of equalization in Canada and, in large measure, a supporter of the pre-2004 status quo formula that operated in various forms for two generations in this country. Inevitably, that view makes me a critic of some aspects of the reforms of the last two years and of some aspects of the O'Brien report as well.

Today, I will try to go beyond this kind of zero-sum thinking focusing on fiscal gaps among provinces, and talk about some issues of principles — in particular, the likely effects of equalization reform on the economy of the country. I will discuss three points and then move on to a general discussion. The first and most important point will be the equalization of natural resource revenues.

This is some of the most interesting and complex of the issues currently facing the government and of the issues addressed in the report. The recent comments of Premier Williams in Gander attest to the fact that the equalization of resources is also the most controversial area in the formula today. We cannot get away from these political aspects even as we talk about principle.

In the panel's very interesting reform proposals, I think there is a serious possibility that the impact of implementing that package of reforms would be to lower the level of natural resource taxation, the royalty rates being imposed by provinces. I will explain that argument in detail as we go forward. We should think not about the bottom line for an individual province, but the level of resource taxation we will see in the country as a whole if the reforms are adopted.

budgetaires d'une province ou d'une autre — sans considération aucune pour les principes fondamentaux, contrairement à la situation qui existait dans le passé pour bien des participants. C'est là un des aspects fondamentaux de la situation actuelle que nous devons considérer.

C'est dans cet environnement que le rapport du Groupe d'experts sur la péréquation sous la présidence de M. Al O'Brien a été publié. Dans ce contexte, le rapport doit être vu comme une tentative de revenir à des principes et à une formule comme bases des transferts, ce qui signifie, adopter une formule et s'en tenir à cette formule particulière. Par ailleurs, je pense que le rapport est une tentative pragmatique de s'assurer que les réformes qui devraient être entreprises n'auront aucune incidence importante sur les résultats budgétaires d'une province, ni aucune répercussion substantielle sur les résultats budgétaires du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux dépenses totales au titre du programme. Cette approche du problème qui combine à la fois les principes et le pragmatisme est tout à fait louable. Le rapport O'Brien constitue un excellent point de départ pour réfléchir à une réforme.

Je me penche sur ces questions en tant que champion du principe de la péréquation au Canada et, avec certaines réserves, de la formule actuelle d'avant 2004 qui a été mise à contribution, sous diverses formes durant deux générations, dans ce pays. Cela me rend évidemment critique de certains aspects des réformes apportées depuis deux ans et de certains aspects des recommandations du rapport O'Brien.

Aujourd'hui, je cherche à aller au-delà des calculs pour aborder la question des écarts financiers entre les provinces, et pour parler de certaines questions de principes — en particulier, des effets probables de la réforme de la péréquation sur l'économie du pays dans son ensemble. Je traiterai de trois points, puis je m'engagerai dans une discussion plus générale. Le premier et le plus important des trois est la péréquation des revenus associés aux ressources.

Il s'agit des questions les plus intéressantes et les plus complexes que le gouvernement doit affronter actuellement, et que le rapport présente dans ses recommandations. Les récents commentaires du premier ministre Williams, à Gander, attestent le fait que la péréquation des ressources est également l'aspect le plus controversé de la formule de nos jours. Il est impossible de ne pas tenir compte de ces aspects politiques, même lorsque l'on décide de parler de principes.

Dans les très intéressantes propositions de réforme avancées par le Groupe d'experts, je pense qu'il existe une sérieuse possibilité que les conséquences de la mise en œuvre du train de réformes soient de réduire les efforts d'imposition des revenus tirés des ressources, les taux de redevance étant établis par les provinces. J'expliquerai cet argument plus en détail tout à l'heure. Nous devrions penser non pas aux résultats budgétaires d'une province, mais plutôt au niveau d'imposition des ressources que l'on retrouvera dans l'ensemble du pays si ces réformes sont adoptées.

I take the view that resources are taxed preferentially within our system. There is a lot of evidence to support this idea that the resource sector gets a special deal from all levels of government. The view that equalization reforms will result in lower taxes is problematic and we should give it some thought.

I will go on to talk about two other aspects. First, I wish to offer comments on how we got here; that is, what was going on prior to 2004 that led to these reforms. I would argue that there was a big reduction in equalization entitlements under the old formula in 2000-04. That reduction was entirely appropriate. The formula was working as it was supposed to work. What failed was the political compromise in support of the formula. We need to think about that because this new political environment will certainly change the likelihood that any particular reforms will be adopted and will lead to the possibility that only certain reforms are politically feasible.

Second, I will talk about the panel report broadly and its implications on affordability for the federal government. The proposals in the panel report are carefully calibrated so that the bottom line impact is relatively small. There is the potential that if the government adopts some parts of the proposals, the program could become more expensive. Relatively small changes in the economic environment, such as the price of oil going forward, also have the potential to change the bottom line impact for the federal government. In that context of risks to affordability, it may be reasonable to return to the 2004 new framework agreement idea of a global cap on the cost of the program. There may be no choice but to do that. I want to look at a particular reform package that takes elements of the panel proposal and elements of the new framework and talk about how that would work.

Let me offer you a quick review about what the panel said about the resources. The chief recommendations that bear on resources are, first, a proposal that we should return to a 10-province standard for equalization. The standard is the level that we attempt raise all provinces to through the equalization transfer system. The proposal is that, instead of the five-province standard that excluded Alberta and the Atlantic provinces up until 2004, we should go to the 10-province standard. That is not about resources, but if Alberta's resource revenues go into the formula, it will increase the costs to the federal government of achieving the equalization objective.

The second key component is that in doing so we should now include only 50 per cent of the natural resource revenues instead of the 100 per cent in the old formula. That clearly tempers the

Je considère que les ressources sont déjà assujetties à un régime fiscal préférentiel dans notre système. Il y a beaucoup de preuves à l'appui de cette idée comme quoi le secteur des ressources bénéficie d'un traitement particulier de la part de tous les ordres de gouvernement. La perception comme quoi les réformes de la péréquation entraîneraient une réduction de l'impôt est problématique, et il conviendrait d'y réfléchir plus longuement.

Je vais maintenant aborder deux autres aspects. Premièrement, j'aimerais vous expliquer brièvement comment nous en sommes arrivés là; c'est-à-dire, quelle était la situation d'avant 2004 ayant conduit à ces réformes. Je soutiens qu'il y a eu un sérieux recul des droits à péréquation avec l'ancienne formule qui prévalait entre 2000-2004. Ce recul était entièrement approprié. La formule a fonctionné comme elle le devait. Le hic, ce fut la politisation des négociations entourant la formule. Il faut y réfléchir, parce que ce nouvel environnement politique influera certainement sur la probabilité qu'une réforme soit adoptée et débouchera sur la possibilité que seulement certaines réformes deviendront réalisables sur le plan politique.

Deuxièmement, je vais traiter de façon générale des propositions du Groupe d'experts et de leurs répercussions sur l'abordabilité pour le gouvernement fédéral. Les propositions du Groupe d'experts ont été soigneusement élaborées pour n'avoir qu'un impact relativement faible sur le fisc fédéral. Mais, si le gouvernement décidait d'adopter certaines des propositions, il se pourrait que le programme se révèle plus coûteux. Des modifications relativement peu importantes dans les hypothèses économiques, comme la hausse du prix du pétrole, pourraient aussi entraîner des répercussions dans les résultats du gouvernement fédéral. Dans ce contexte des risques imposés à l'abordabilité, il serait peut-être raisonnable de revenir à l'idée de départ du Nouveau cadre de 2004 d'un plafonnement global imposé aux coûts du programme. Il se pourrait bien que l'on n'ait pas d'autre choix. J'aimerais me pencher sur un certain train de réformes qui empruntent des éléments des propositions du Groupe d'experts ainsi que des éléments du Nouveau cadre et vous expliquer ce que cela pourrait donner.

Permettez-moi de vous donner un bref aperçu de ce que le Groupe d'experts a conclu au sujet des ressources. Les principales recommandations visant les ressources sont, premièrement, une proposition comme quoi nous devrions revenir à la norme des 10 provinces en matière de péréquation. La norme est le niveau auquel nous tentons d'amener toutes les provinces grâce au système de transferts de péréquation. La proposition prévoit que, plutôt que d'utiliser la norme des cinq provinces qui excluait l'Alberta et les provinces de l'Atlantique jusqu'en 2004, nous devrions revenir à la norme des 10 provinces. Il ne s'agit pas des ressources, mais si les revenus associés aux ressources de l'Alberta sont comptabilisés dans la formule, cela risque d'accroître les coûts que devra assumer le gouvernement fédéral pour atteindre son objectif en matière de péréquation.

Le deuxième élément clé est que, ce faisant, nous devrions désormais inclure seulement 50 p. 100 des revenus associés aux ressources naturelles, plutôt que 100 p. 100 comme dans

10-province standard recommendation. It means that we will count Alberta's revenues, but only 50 per cent of them. That is also the case with the other provinces in doing the calculations.

The third component, which is equally important, is a proposal that when we calculate each province's entitlements in respect of these resource taxes, we should measure their fiscal capacity — that is, their ability to raise resource revenues — by the actual revenues they raise. That aggregate measure of actual revenues would replace the 14 different and complicated current measures of the potential for each province to raise resources revenues.

The fourth element is a cap on entitlements. After calculating the transfers, we should ensure that the fiscal capacity of no province, including transfers, exceeds those of a province that does not receive equalization. That would be Ontario. Consequently, no province could have more after equalization than Ontario has in the same year. That is not about resources but it is most likely to bind on two provinces, namely, Saskatchewan and Newfoundland. It is most likely to affect those provinces because of the treatment of resource revenues in the proposed formula.

The 10-province standard is not really about resources or about what is the correct principled basis for equalization in the country. It is simply a statement about to what level to raise the receiving provinces in the country. A decision to adopt a 10-province standard instead of a five-province standard realizes that Alberta has a higher fiscal capacity than the other provinces. By going to a 10-province standard, we will raise all provinces to a level higher than before. It is an equal per capita increase in the transfers to all provinces. That would be a win for all the receiving provinces.

The 50 per cent inclusion will have two effects. It will benefit the receiving provinces that have above average resource revenues. Presently, their equalization transfers go down through resources. If we only include half of that in the formula, the losses will be relatively small. That means Newfoundland and Saskatchewan would gain from 50 per cent inclusion. However, with the proposed cap, which may not be implemented, in particular for Newfoundland and Labrador given the current offshore accords, the effect would be to tax back all of that benefit to Newfoundland and Labrador and Saskatchewan. The main impact of the 50 per cent inclusion is to control the costs for the federal government. There are

l'ancienne formule. Cette caractéristique a pour effet de tempérer clairement la recommandation relative à la norme des 10 provinces. Cela signifie que nous calculerons les revenus de l'Alberta, mais seulement 50 p. 100 de ces revenus. C'est également le cas avec les autres provinces lors des calculs.

Le troisième élément, qui est tout aussi important, est une proposition voulant que lorsque l'on calcule les droits de chaque province en rapport avec l'imposition des revenus tirés des ressources, on devrait évaluer sa capacité fiscale — c'est-à-dire, sa capacité à générer des revenus tirés des ressources — à partir des revenus réels qu'elles génèrent. Cette mesure globale des revenus réels viendrait remplacer les 14 mesures différentes et compliquées qui existent actuellement pour établir la capacité de chaque province de générer des revenus tirés des ressources.

Le quatrième élément est un plafond imposé aux droits. Après avoir calculé les transferts, il faudrait s'assurer que la capacité fiscale d'aucune province, transferts inclus, n'excède celle d'une province ne recevant pas de paiements de péréquation. Ce serait le cas de l'Ontario. Par conséquent, aucune province ne pourrait recevoir davantage après la péréquation que l'Ontario n'a reçu au cours de la même année. Ce n'est pas une question de ressources, mais cela risque d'imposer des contraintes très probablement à deux provinces, la Saskatchewan et Terre-Neuve. Il est très probable en effet que cela affecte ces provinces, en raison du traitement des revenus associés aux ressources dans la formule proposée.

La norme des 10 provinces n'a pas grand-chose à voir avec les ressources ou même avec la détermination du bon principe de base à adopter pour la péréquation dans notre pays. Il s'agit tout simplement d'un énoncé concernant le niveau auquel élever les provinces bénéficiaires au pays. La décision d'adopter la norme des 10 provinces plutôt que la norme des cinq provinces repose sur la reconnaissance que l'Alberta possède une capacité fiscale supérieure à celle des autres provinces. En adoptant la norme des 10 provinces, nous élèverons toutes les provinces à un niveau supérieur à celui qui existait auparavant. Il s'agit d'une augmentation égale par habitant dans les transferts à toutes les provinces. Cette décision se traduirait par un gain pour toutes les provinces bénéficiaires.

Quant à l'inclusion de 50 p. 100 des revenus, elle aurait deux conséquences. Elle serait avantageuse pour les provinces bénéficiaires qui enregistrent des revenus associés aux ressources qui dépassent la moyenne. Actuellement, leurs paiements de péréquation diminuent en raison de leurs ressources. Si nous incluons seulement la moitié de ces revenus dans la formule, les pertes seront relativement faibles. Cela signifie que Terre-Neuve et la Saskatchewan tireraient profit de l'inclusion de 50 p. 100 des revenus. Toutefois, avec le plafond proposé, qui ne sera peut-être pas mis en œuvre, en tout cas à Terre-Neuve-et-Labrador, étant donné les ententes actuelles sur les ressources extracôtières, la conséquence serait d'imposer en retour tous les gains réalisés par

principles induced by the panel for this in the report, but it really comes down to a measure for affordability.

I will focus on the effects that I believe these reforms would have on the level of resource taxation by the provinces. This is a bit technical. I will review the public finance notions of how the provinces set taxes. It is useful in this context to think of the hypothetical example about the current negotiations between the Government of Newfoundland and Labrador and the consortium that has the rights to develop the Hebron offshore oil field. I stress that I am not party to any particular elements of that negotiation, but they illustrate the principles that govern these situations. We should think of a government that is choosing a level of resource taxation and the royalty rates that are being applied to resource projects in a way that is attempting to trade off the best interests of its citizens, and the benefits of the additional revenues resulting from higher royalty rates. We must think of this against the potential for economic losses resulting from projects being abandoned because of high royalty rates. The more the Government of Newfoundland and Labrador hypothetically demands more in royalties on a particular project, the greater the likelihood that project will not happen. There is a trade-off between the benefits of higher revenues and the potential economic losses from the failure of development. That is at the heart of what governments must decide when they decide upon resource taxation rates.

Into that context, let us think about the implications of the equalization formula and the so-called tax back problem that equalization creates. Recall that equalization works as follows: Each province is paid an amount equal to the difference between the so-called yields of its tax bases; that is, the amount of revenue that can be raised from its tax bases at the national average tax rates and the standard level, either the five-province or the 10-province standard. The lower the province's tax bases under the formula, the higher will be its equalization transfers. In this Hebron example, insisting on higher royalty rates may make economic development of these fields less likely, which makes the measured tax bases of the provinces small which, under the equalization formula, increases the transfers that the provinces receive. Equalization changes this trade-off between revenues and economic development in a fundamental way. From the perspective of the province, if development does not go forward that is unfortunate because of the economic costs to the province; however, it will be compensated through higher transfers under the equalization program.

Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan. Le principal impact de l'inclusion de 50 p. 100 des revenus est peut-être de contrôler le coût budgétaire global du programme pour le gouvernement fédéral. Le Groupe d'experts a invoqué certains principes pour étayer cette proposition dans son rapport, mais en réalité, il ne s'agit que d'une mesure d'abordabilité.

Je vais me concentrer sur les effets que ces réformes pourraient avoir, selon moi, sur le taux d'imposition des revenus tirés des ressources par les provinces. C'est un peu technique. Je vais réviser les notions de finances publiques régissant la manière dont les provinces fixent les impôts. Il peut être utile, dans ce contexte, de penser à un exemple hypothétique des négociations actuelles entre le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador et le consortium détenant les droits de mettre en valeur les champs pétroliers au large de Hebron. Je vous signale que je n'ai aucun intérêt particulier dans ces négociations, mais elles illustrent les principes régissant de telles situations. On peut imaginer qu'un gouvernement choisit d'appliquer aux projets de mise en valeur des ressources des taux d'imposition et des taux de redevance tels qu'ils puissent représenter un compromis entre l'intérêt de ses citoyens et les avantages qui découleraient éventuellement des revenus additionnels tirés de taux de redevance plus élevés. Il faut comparer cela aux pertes d'activité économique risquant de résulter de l'abandon de certains projets en raison du taux élevé des redevances. Plus le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador exigera, de manière hypothétique, des redevances de plus en plus élevées sur un projet particulier, et plus il y aura de chances pour que ce projet ne voie jamais le jour. Il y a une compensation entre les avantages tirés de revenus plus élevés et les pertes économiques potentielles associées à l'abandon de projets de mise en valeur. Cette compensation est au coeur des décisions que doivent prendre les gouvernements au sujet des taux d'imposition des revenus associés aux ressources.

Dans ce contexte, il suffit de penser aux répercussions de la formule de péréquation et du soi-disant problème de la réimposition qu'elle entraîne. Rappelez-vous que la péréquation fonctionne comme suit : chaque province reçoit un montant égal à la différence entre le soi-disant rendement de ses assiettes fiscales; c'est-à-dire, le montant de recettes qui peut être généré par ses assiettes fiscales au taux d'imposition national moyen, et la norme retenue, soit celle des cinq provinces ou celle des 10 provinces. Plus les assiettes fiscales de la province seront faibles au titre de la formule, plus les paiements de péréquation seront élevés. Dans cet exemple avec Hebron, en insistant pour imposer des taux de redevance élevés, on diminue la probabilité que ces champs pétroliers soient mis en valeur, ce faisant, les assiettes fiscales mesurées de la province sont plus faibles, et aux termes de la formule de péréquation, cela accroît les transferts que la province reçoit. La péréquation a pour effet de modifier fondamentalement cette compensation entre revenus et pertes économiques issues de l'imposition. En effet, du point de vue de la province, si le projet de mise en valeur ne va pas de l'avant, c'est malheureux, en raison des coûts économiques qu'elle devra assumer; en revanche, ces désavantages seront compensés sous la forme de paiements de transfert plus élevés dans le cadre du programme de péréquation.

An unintended consequence of our equalization formula is to subsidize tax increases by the provinces. Sometimes that is regarded as a bad thing and as undesirable. My view is that resources are already taxed preferentially in this country. Therefore, this unintended effect to raise resource taxes is a desirable part of the formula. That is my perspective on tax back and resources. It does have some beneficial effects on the way resources are taxed in this country.

What about the panel's reforms in this context? I want to focus on two things — partial inclusion and revenues as the base.

Notice that if only 50 per cent of resources are included in the calculation of equalization, then this tax-back effect will get smaller. Any losses in economic development, because projects are not carried forward at higher royalty rates, will still be compensated but only at half the rate they were before because we only count half of the revenues in the formula under the proposal. That means that the subsidy to maintaining relatively high royalty rates would become lower if the panel's 50 per cent proposal were adopted, and I think we would see relatively low resource taxes being imposed by equalization-receiving provinces in the country. That is the theory.

We can look for some evidence of that prediction in what has happened in the history of these arrangements in Canada. Between 1973 and 1981, we had only partial inclusion of resource revenues in the formula — 33 per cent and then 50 per cent over that previous period of relatively high oil prices. As I have shown in some recent research, what happened to the effective tax rates imposed by receiving provinces in that period conforms exactly to the prediction I have just described to you. In particular, the receiving provinces had relatively low tax rates on resources compared to after 1981, when we went back to 100 per cent inclusion. That was not just a difference between the 1970s and the 1980s. The non-receiving provinces did exactly the opposite; they had relatively high taxes during the earlier 1970s period. In comparing the receiving to the non-receiving provinces, my estimate is that partial inclusion lowers taxes on resources by about 20 per cent, a very significant amount and, therefore, an important consideration in thinking about that reform.

The second point is this proposal to have just one resource revenue base and to measure fiscal capacity by the actual provincial revenues. This is part of a more general and desirable idea to simplify the equalization formula. We currently use 33 different bases to measure the province's capacity to raise revenues. That is too many for the formula to function well and to be transparent to its users. The panel has proposed that we use

Une conséquence inattendue de notre formule de péréquation est de subventionner les hausses d'impôt par les provinces bénéficiaires. Parfois, cette conséquence est considérée comme une chose mauvaise et indésirable. À mon avis, les ressources sont déjà assujetties à un régime fiscal préférentiel dans notre pays. Ainsi, cette conséquence inattendue que représentent les hausses d'impôt sur les revenus associés aux ressources est une partie souhaitable de la formule. C'est là mon point de vue sur la réimposition et sur les revenus associés aux ressources. En effet, ils ont des effets bénéfiques sur la manière dont les ressources sont imposées dans notre pays.

Qu'en est-il des réformes suggérées par le Groupe d'experts dans ce contexte? J'aimerais insister sur deux choses — l'inclusion partielle et les revenus comme base.

Notez que si seulement 50 p. 100 des ressources sont incluses dans le calcul de la péréquation, alors cet effet de récupération sera atténué. Toute perte économique résultant de l'abandon de projets en raison de taux de redevance élevés sera toujours compensée, mais seulement à la moitié du taux où elle se situait auparavant, parce que nous ne comptons plus que la moitié des revenus dans la formule proposée. Cela signifie que les subventions visant à maintenir les taux de redevance relativement élevés diminueraient si la proposition du Groupe d'experts de réduire le taux de 50 p. 100 était adoptée; et je pense que l'on verrait les provinces bénéficiaires de la péréquation imposer des taux relativement bas aux ressources dans notre pays. Mais, bien sûr, c'est la théorie.

Nous pouvons essayer de relever quelque preuve de cette prévision dans ce qui s'est passé historiquement avec ces accords conclus au Canada. Entre 1973 et 1981, il n'y avait qu'une inclusion partielle des revenus associés aux ressources dans la formule — 33 p. 100 et puis, 50 p. 100 durant cette ancienne période durant laquelle les prix du pétrole étaient relativement élevés. Comme je l'ai démontré dans un document de recherche récent, les taux d'imposition effectifs sur les assiettes fiscales liées aux ressources naturelles dans les provinces bénéficiaires durant cette période se conforment exactement à la prévision que je viens de vous décrire. Plus particulièrement, les provinces bénéficiaires ont adopté des taux d'imposition relativement bas sur les ressources par comparaison avec la période d'après 1981, lorsque nous sommes revenus à l'inclusion des revenus à 100 p. 100. Il ne s'agissait pas seulement d'une différence entre les années 70 et les années 80. Les provinces non bénéficiaires ont fait exactement le contraire; elles avaient des taux d'imposition relativement élevés durant la première période des années 70. Si on compare les provinces bénéficiaires aux non-bénéficiaires, j'estime que l'inclusion partielle entraîne des taux d'imposition inférieurs d'environ 20 p. 100, un chiffre très significatif qui, par conséquent, donne à réfléchir au sujet de cette réforme.

Le deuxième point est cette proposition consistant à utiliser une seule catégorie globale, c'est-à-dire les revenus comme base, et à mesurer la capacité fiscale par les revenus effectifs des provinces. Cette proposition fait partie d'un concept plus général et plus souhaitable consistant à simplifier la formule de péréquation. À l'heure actuelle, nous nous servons de 33 bases différentes pour mesurer la capacité d'une province de générer des revenus. C'est

five bases and I think that would work very well. We could do a good job in getting the right kind of transfers with a much simpler calculation. One of those five bases is resources and my concern is the idea that we should measure revenue potential by actual revenues in that category.

The problem is clearest for a province like Newfoundland. Recall that under the panel's proposals, Newfoundland would be in all likelihood subject to a cap, which would limit the transfers it receives so it could never exceed Ontario's fiscal capacity. If we use actual revenues to measure capacity, it means each dollar in additional revenues from resources generated by Newfoundland will lead to a one-dollar fall in its equalization transfers. They will get nothing; there will be a full tax back of all revenues.

This kind of revenue sharing arrangement makes it very unlikely that a government facing those incentives would choose to tax these categories at all. For a province that is subject to the cap — like Newfoundland and Labrador and Saskatchewan — this simply would not work. We would not see these provinces engaging in appropriate taxation of the sector at all, given that they would receive no financial benefits from doing so. They would just concentrate on the economic development incentives. For the other provinces not subject to the cap, the problem is less because of 50 per cent inclusion, but I think it is still there. Also, this notion that we should use revenues as the base in the calculation would lead to lower resource revenues overall in the country.

I will turn to these broader issues for just a few moments. First, in the brief I have submitted to you, I present some calculations on what I believe precipitated the sharp decline in equalization transfers under the old formula prior to 2004, which led to the new framework and the current reform process. That decline was substantial, a reduction of about 20 per cent in the total payments received by those provinces in four years. I think it was entirely appropriate as well because it reflected an increase in the fiscal capacity to raise revenue for the equalization-receiving provinces. That is how the formula is supposed to work; payments go to provinces when their capacity is low and not otherwise. That leads me to think that the collapse of the old formula reflects the political situation rather than anything fundamentally wrong with the formula. I want to offer some brief comments on the political process.

Over the last 10 years, we have gone from a situation where fiscal arrangements were determined through consultations at the officials level, through committees of federal and provincial officials, to a process that is more and more dominated by first ministers, where more decisions are taken unilaterally by the federal government and where the process of negotiation among first ministers seems to drive more of the detailed elements of the

beaucoup trop pour que la formule donne de bons résultats et pour que son application soit transparente pour ceux qui l'utilisent. Le Groupe d'experts a proposé que l'on réduise ce nombre à cinq, et je pense que cela fonctionnerait très bien. Nous pourrions réussir à obtenir des transferts équitables en utilisant une méthode de calcul beaucoup plus simple. L'une de ces cinq bases est les ressources, et j'aimerais faire valoir que nous devrions mesurer la capacité de générer des revenus en fonction des revenus effectifs dans cette catégorie.

Le problème est clair, surtout pour une province comme Terre-Neuve. Rappelez-vous que, suivant les propositions du Groupe d'experts, Terre-Neuve serait selon toute probabilité assujettie à un plafond, ce qui limiterait les transferts qu'elle peut recevoir de manière à ce qu'ils n'excèdent jamais la capacité fiscale de l'Ontario. Si nous utilisons les revenus effectifs pour mesurer la capacité, cela signifie que chaque dollar de revenu additionnel tiré des ressources générées par Terre-Neuve entraînera un recul de un dollar dans ses paiements de péréquation. Elle n'obtiendra rien : il y aura une réimposition totale de tous les revenus.

Ce genre d'entente sur le partage des recettes rend très peu probable qu'un gouvernement placé devant ces incitatifs choisisse d'imposer ces catégories. Pour les provinces assujetties au plafond — comme Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan — cela ne fonctionnerait tout simplement pas. Ces provinces ne se verraient pas en train d'imposer comme il convient ce secteur, étant donné qu'elles n'en retireraient aucun avantage. Elles se concentreraient tout simplement sur les incitatifs au développement économique. Pour les autres provinces qui ne sont pas assujetties au plafond, le problème est moins grave en raison de l'inclusion de 50 p. 100, mais il demeure toutefois. Par ailleurs, cette notion comme quoi nous devrions utiliser les revenus comme base de calcul entraînerait une baisse générale des revenus associés aux ressources dans le pays.

Je vais maintenant aborder une perspective plus large. Premièrement, dans le mémoire que je vous ai remis, je présente des calculs sur ce qui, à mon avis, a précipité le vif repli des transferts de péréquation en vertu de l'ancienne formule, celle antérieure à 2004, et a donné naissance au Nouveau cadre et au processus de réforme actuel. Ce repli était substantiel, il correspondait en effet à une réduction d'environ 20 p. 100 des paiements totaux reçus par ces provinces en quatre ans. Je pense qu'il était entièrement justifié parce qu'il reflétait un accroissement de la capacité fiscale des provinces bénéficiaires de la péréquation à générer des revenus. L'ancienne formule fonctionnait comme elle le devait : les paiements de péréquation sont versés aux provinces lorsque leur capacité fiscale est réduite, et pas autrement. Ce qui m'amène à penser que l'effondrement de la vieille formule peut être attribuable à la situation politique plutôt qu'à un défaut quelconque. J'aimerais faire quelques brefs commentaires sur le processus politique.

Au cours des 10 dernières années, le processus est passé d'une situation où les arrangements fiscaux étaient déterminés par la voie de consultations menées au niveau des hauts fonctionnaires, par l'entremise de comités nommés par les gouvernements fédéral et provinciaux, à un processus dans lequel les premiers ministres semblent avoir de plus en plus de poids, où davantage de décisions sont prises de façon unilatérale par le gouvernement fédéral, et où

calculations. Increasingly, because the first ministers play such a role in these details of the calculations, what we are seeing is that changes even in federal legislation and programs seem now to require unanimity or a super-majority of the premiers' consents before going forward. That approach makes no sense and is likely to bias the transfer reforms we will see in this country in predictable ways in the future.

The first example of that is your committee will think about the choice between horizontal equalization transfers and vertical balance issues of how much should be transferred to the provinces through the other major transfers for health and social services. It seems to me now that many of us think there could be benefits from devoting more federal resources to the social transfers. At this time, six out of 10 provinces would prefer additional federal support to come in the form of equalization, from which they receive more than their equal-per-capita share. In that environment, because the first ministers are so important, it seems almost inevitable that the reforms will be biased toward equalization and away from other transfer reforms. You may think that is good or bad, but I do not believe it is a rational process for making those decisions. We see these kinds of problems in the equalization program, too.

One important point is it may be appropriate to increase the amount paid through the equalization program. The panel has argued, and most academic experts agree, that if you are going to pay more, you should increase equalization transfers by equal-per-capita amounts. That is what it would mean to increase the standard.

That is not what happened in the new framework agreement. Instead, when additional funds were made available, there was a proportionate scaling of the equalization transfers that were received by all provinces. Therefore, that gives more to the provinces of relatively low fiscal capacity — it actually over-equalizes provinces like Newfoundland and Prince Edward Island and costs Quebec relative to equal-per-capita increases.

Among the equalization receiving provinces, all of them except for Quebec prefer that kind of scaling of transfers, even though it leads to this bizarre situation that Newfoundland's equalized fiscal capacity exceeds that of Ontario. This kind of skewed increase in the formula makes sense to a majority of the equalization receiving provinces but it does not make sense to the academic experts who have looked at this program. The question is how can we change the reform process, the process of

le processus de négociation entre premiers ministres semble avoir davantage d'emprise sur des éléments précis des calculs. De plus en plus, étant donné le rôle joué par les premiers ministres dans le calcul détaillé des transferts, les modifications de la législation sur les transferts fédéraux et les programmes semblent désormais exiger une super-majorité ou un consentement unanime des premiers ministres pour être acceptées. Une telle approche n'a aucun sens, et risque de fausser la réforme sur les transferts de manière prévisible dans notre pays dans le futur.

Le premier exemple de ce que j'avance, est que votre comité envisagera le choix entre la péréquation horizontale et l'équilibre fiscal vertical en fonction de combien d'argent de plus devrait être transféré aux provinces par l'intermédiaire des autres grands transferts en matière de santé et de services sociaux. Il me semble désormais que beaucoup d'entre nous pensent qu'il pourrait y avoir des avantages à consacrer davantage de ressources fédérales aux transferts sociaux. Actuellement, six provinces sur 10 préféreraient un appui fédéral accru devant être livré par la voie du programme de péréquation, alors qu'ils reçoivent déjà par son entremise plus que leur part de montants égaux par habitant. Dans ce contexte, étant donné que les premiers ministres jouent un rôle si important, il semble presque inévitable que les réformes penchent davantage vers la péréquation et qu'elles s'éloignent des autres réformes visant les transferts. Vous pouvez penser que c'est un bien ou un mal, mais je ne trouve pas qu'il s'agit d'un processus rationnel pour prendre ce genre de décisions. Nous constatons ce même genre de problèmes à l'intérieur du programme de péréquation aussi.

Une question à ne pas négliger est qu'il serait peut-être avisé d'accroître le montant des paiements versés par l'entremise du programme de péréquation. Le Groupe d'experts a fait valoir, et la majorité des universitaires sont d'accord, que si on décide d'accroître les versements, il faudrait le faire en augmentant les transferts de péréquation en montants égaux par habitant. Voici quelle serait la conséquence de la modification à la hausse de la norme.

Ce n'est pas ce qui s'est produit avec le Nouveau cadre. Au contraire, lorsque des fonds additionnels ont été mis à disposition, on a assisté à une réduction proportionnelle des paiements de transfert reçus par toutes les provinces. Par conséquent, ce processus accorde davantage aux provinces ayant une faible capacité fiscale — et en réalité, il a un effet de surpéréquation dans des provinces comme Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard et entraîne au Québec des augmentations relatives aux montants égaux par habitant.

Toutes les provinces bénéficiaires de péréquation, sauf le Québec, préfèrent que ces hausses se fassent en réduisant proportionnellement les droits à péréquation, même si, bizarrement, cela a pour effet que la capacité fiscale soumise à péréquation de Terre-Neuve dépasse celle de l'Ontario. Cette sorte d'augmentation asymétrique dans la formule est logique pour la majorité des provinces bénéficiaires de péréquation, mais elle ne l'est pas pour les universitaires qui se sont penchés sur ce

negotiation of these things so that these obvious biases do not effect what comes out of the process?

It is too late to put the genie back in the bottle. We can no longer expect officials alone to determine the important elements of this program. We might want to put important decisions in this area into the hands of a separate body of elected or appointed officials. The panel rejected that, but I think it is worth our consideration. We can think about the way it is done in some other countries, where the body has an appropriate regional balance and has clear rules for decision making.

In Germany, for example, both the upper chamber of the legislature and the courts play a role in determining these things. That has never been the case in Canada. We may need those kinds of formal consultation and decision-making processes because the existing processes do not seem to be working.

I will make a brief concluding remark about affordability. There is a lot to like in the expert panel's reports and recommendations, particularly the focus on principle and sticking to a formula. I have not discussed simplification of the bases, the treatment of property taxes and the role that fiscal needs should or should not play in the formula. Perhaps we can discuss that more if you are interested.

I have two concerns. First, there is insufficient consideration of these incentive problems I have talked about; and, second, affordability. There is a high probability this program will be much more expensive than the way it has been costed by the panel. If that happens, the federal government will have to consider a hard global cap on the total size of the program. If we adopted some of the panel's proposals but put a limit on how much the government would pay in total for this program, we would be moving towards a new framework environment. That is not a bad thing. It is possible to have the federal government use other principles to determine the overall size of the pool to be allocated. However, we should use a formulaic basis to allocate it among the provinces. Although it is a major departure from how we have done things in the past in this country it could work very well. This kind of compromise or hybrid proposal is worth considering.

**The Chairman:** Thank you very much. I am keeping a list of senators who would like to ask questions. Before I go to the list, however, could I clarify a point that you made?

programme. La question est comment pouvons-nous changer le processus de réforme, le processus de négociation de ces éléments, afin que ces distorsions évidentes n'aient pas d'incidence sur les résultats du processus?

Il est trop tard pour remettre le génie dans la lampe. On ne peut plus s'attendre à ce que les hauts fonctionnaires soient les seuls à définir les éléments importants de ce programme. On pourrait souhaiter remettre ces importantes décisions entre les mains d'un organe distinct constitué de hauts fonctionnaires nommés ou élus. Le Groupe d'experts a rejeté cette solution, mais à mon avis, elle mérite que l'on s'y attarde. On pourrait penser à la manière dont s'y prennent certains pays où l'organe en question est formé à partir d'une représentation appropriée sur le plan régional et assujetti à des règles claires pour la prise de décisions.

En Allemagne, par exemple, la Chambre haute et les tribunaux jouent un rôle déterminant à cet égard. Cela n'a jamais été le cas au Canada. Il se pourrait bien que l'on ait besoin de ces mécanismes officiels de consultation et de prise de décisions parce que les processus existants ne semblent pas fonctionner comme ils le devraient.

Je vais conclure brièvement en revenant sur l'abordabilité. Il y a beaucoup de points intéressants dans le rapport du Groupe d'experts et dans ses recommandations, surtout celle qui insiste sur les principes et sur l'importance de s'en tenir à une formule. Je n'ai pas abordé la simplification des bases, le traitement des impôts fonciers et le rôle que les besoins fiscaux devraient ou ne devraient pas jouer dans la formule. Peut-être que pourrions y revenir, si cela vous intéresse.

Deux choses m'inquiètent. La première, c'est que l'on ne s'attarde pas suffisamment à ces problèmes d'incitatifs que je viens de mentionner; et la deuxième, c'est l'abordabilité. Il y a de fortes probabilités pour que ce programme se révèle beaucoup plus coûteux que ce qui a été estimé par le Groupe d'experts. Si mes prévisions se réalisent, le gouvernement fédéral devra envisager l'imposition d'un plafond général sur l'ampleur totale du programme. Si nous décidions d'adopter certaines des propositions du Groupe d'experts, mais en imposant une limite à ce que le gouvernement pourrait payer au total pour ce programme, nous nous dirigerions vers un nouveau cadre. Ce ne serait pas une mauvaise chose. Il est possible de demander au gouvernement fédéral de s'appuyer sur d'autres principes pour déterminer la taille globale du fonds commun à affecter tout. Toutefois, nous devrions nous servir d'une formule pour le répartir entre les provinces. Même s'il s'agit d'un changement majeur par rapport à la manière dont nous avons fait les choses dans le passé dans notre pays, cela pourrait très bien marcher. Ce genre de compromis ou de proposition hybride vaut la peine qu'on s'y arrête.

**Le président :** Merci beaucoup. J'ai une liste des sénateurs qui souhaiteraient vous poser des questions. Mais, avant que je n'aille à cette liste, me permettez-vous de vous demander des éclaircissements sur un point que vous avez fait valoir?

You were talking about the new framework and the proportionate increase when there is more money available. You said that Newfoundland and Labrador equalized fiscal capacity greater than Ontario. Could you explain that, please?

Am I correct in interpreting that if you look at per capita in each of the provinces, Newfoundland and Labrador and Ontario, after equalization there is more revenue available per capita in Newfoundland and Labrador than there is in Ontario? Am I interpreting that correctly?

**Mr. Smart:** Yes, I believe that is correct. I do not have the numbers at the moment, but this applies to a single fiscal year. There are frequent recalculations of these numbers so that these statements can come and go. My understanding is that for the current fiscal year, 2006-07, the effect of the new framework has been to increase Newfoundland, and only Newfoundland, to a fiscal capacity after transfers that is higher than Ontario's. This is relatively small. Under these calculations, Ontario's fiscal capacity is something like \$7,000 per capita; Newfoundland and Labrador's is something like \$7,010. That is a relatively small difference at this point. I want to stress that this happened not simply because a new framework set aside more funds for equalization than what the old formula would have permitted, but it said that the more you receive from equalization in the past, the greater share of these additional funds we will give to you. You can think about calculating fiscal capacity and then pouring in the money under an equalization formula to raise everyone to a common standard. That is how academics think it should work. Instead, under this proposal Newfoundland and Prince Edward Island were increased — two provinces that received more in per capita in terms of the program in the past. The result was a skewing in that direction.

**The Chairman:** When we look at fiscal capacity, you are saying how much the fiscal capacity is in terms of population does not factor in the extra costs of delivering government services by virtue of a smaller population. It is a bit of a misleading figure to look at without calculating some of the other issues.

**Mr. Smart:** That is absolutely true. It is the case that under our current formula there is no attempt to measure the differences in costs in delivering public services across the province. There is no adjustment for fiscal need in the formula. Fiscal needs may differ in very marked ways among the provinces. Simply comparing dollars across provinces may be like comparing apples and oranges. The panel considered including fiscal need measures in the formula, adjusting for differences in need, and rejected that option for a variety of reasons. I will not summarize the panel's arguments, but introducing fiscal need would be a potential Pandora's Box for the formula. It would add to complexity and at this point we have very little idea what impact it would have on entitlements under the allocation of funds under the program. In particular, it looks attractive to a lot of people now because they

Vous parliez du Nouveau cadre, et de l'augmentation proportionnelle lorsqu'il y a davantage d'argent disponible. Vous avez ajouté que la capacité fiscale soumise à péréquation de Terre-Neuve-et-Labrador était supérieure à celle de l'Ontario. Pourriez-vous m'expliquer cela, je vous prie?

Ai-je raison d'interpréter cette déclaration comme si elle voulait dire que si l'on considère les revenus par habitant dans chacune de ces provinces, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Ontario, après la péréquation, il y a plus de revenu disponible par habitant à Terre-Neuve-et-Labrador qu'il n'y en a en Ontario? Ai-je bien compris ce que vous avez dit?

**M. Smart :** Oui, je pense que c'est exact. Je n'ai pas les chiffres sous la main, mais cette affirmation s'applique à un seul exercice financier. Ces chiffres sont recalculés fréquemment, de sorte que ce type d'affirmation peut varier. Si j'ai bien compris, pour l'exercice courant, 2006-2007, l'effet du Nouveau cadre a été d'accroître à Terre-Neuve, et seulement à Terre-Neuve, la capacité fiscale après les transferts à un niveau supérieur à celui de l'Ontario. C'est relativement minime. D'après ces calculs, la capacité fiscale de l'Ontario se situe aux environs de 7 000 \$ par habitant; à Terre-Neuve-et-Labrador elle est d'environ 7 010 \$. C'est un écart relativement minime à ce chapitre. Mais j'aimerais souligner que cela s'est produit non seulement parce que le Nouveau cadre a prévu davantage d'argent pour la péréquation que l'ancienne formule ne l'aurait permis, mais aussi parce qu'il prévoyait que plus la province recevait d'argent des transferts de péréquation dans le passé, et plus grande serait la part de ces fonds additionnels pour elle. On peut imaginer de calculer la capacité fiscale, et ensuite de verser de l'argent suivant une formule de péréquation destinée à mettre toutes les provinces sur un pied d'égalité. C'est ainsi que les universitaires pensent que le système devrait fonctionner. Au contraire, avec cette proposition, Terre-Neuve et l'Île du-Prince-Édouard ont reçu des augmentations — deux provinces qui recevaient davantage par habitant du programme dans le passé. Il en est résulté un biais dans cette direction.

**Le président :** Lorsque l'on considère la capacité fiscale, vous affirmez que la valeur de la capacité fiscale en fonction de la population ne tient pas compte des frais additionnels liés à la prestation des services gouvernementaux à une plus petite population. Ce chiffre porte un peu à confusion si on le considère sans tenir compte des autres facteurs.

**M. Smart :** Vous avez tout à fait raison. C'est vrai qu'avec la formule actuelle, on ne tente pas de mesurer les écarts de coûts liés à la prestation des services publics à l'échelle d'une province. La formule ne comporte aucun ajustement pour tenir compte des besoins fiscaux. Ces besoins fiscaux peuvent varier de manière très marquée entre les provinces. En comparant simplement les revenus en dollars d'une province à l'autre, cela revient un peu à comparer des pommes et des oranges. Le Groupe d'experts a envisagé d'inclure des mesures des besoins fiscaux dans la formule, de prévoir des ajustements pour les différences entre ces besoins, et a finalement rejeté cette option pour diverses raisons. Je ne vous résumerai pas les arguments avancés par le Groupe d'experts, mais introduire les besoins fiscaux reviendrait à ouvrir une boîte de Pandore pour la formule. En effet, cela

think their province will do better than others. An academic study about 10 years ago suggested that if you put need measures into the formula, the main beneficiaries would be Ontario, Quebec and British Columbia. The costs are relatively high in those provinces. That may have changed since that study was done, and it is not clear in particular how demographic changes within the country have affected the fundamental costs of delivering services. We can certainly discuss that more, but my sense is that it looks good because everybody thinks it is good for them.

**Senator Ringuette:** Thank you very much for your presentation. I understand that this is a very complex topic. In your research, have you done comparison charts of the different options that could you share with us?

**Mr. Smart:** I have prepared a number of documents on this subject, but none that do that useful thing of providing a kind of matrix to compare the various options. I would certainly be glad to share with you what I have written in more detail on this program. I am not aware of that useful attempt to organize all of the various proposals in terms of the various options. That is certainly something that you might want to get your research staff working on.

**Senator Ringuette:** Is it better to look at increasing equalization, or is it better to look at equalization and social program financing and post-secondary education financing? These are three different funding mechanisms. Is it better to have them under one funding program, or is it better to have it under three different funding programs?

**Mr. Smart:** The premise of your question is absolutely right. We cannot consider the equalization questions in isolation from the other major transfers. We cannot think about horizontal balance in isolation from vertical balance — that is, the question of how much the federal government should contribute from federal tax revenues to the provinces to fund social programs.

I do not think, however, there is an easy answer to this question. It depends very much on your beliefs about the desires of citizens of this country to truly establish an equitable basis for taxation and government services in all of the provinces. There will always be a judgment call associated with the choice between more federal money for equalization, which is targeted to at least six of the 10 provinces, and more federal resources of various kinds for the major social transfers.

viendrait ajouter de la complexité, et pour le moment, nous ne savons pas grand-chose de l'impact que cette mesure aurait sur les droits à péréquation liés à l'affectation de fonds aux termes de ce programme. Actuellement, cette mesure semble plaire à beaucoup de gens parce qu'ils pensent que leur province va s'en tirer mieux que les autres. Une étude réalisée par un universitaire il y a environ 10 ans a laissé entendre que si on introduisait la mesure des besoins dans la formule, les principaux bénéficiaires seraient l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Les coûts sont relativement élevés dans ces provinces. Il se peut que les choses aient changé depuis que cette étude a été réalisée, mais il est difficile de dire si les changements démographiques en particulier survenus dans notre pays ont eu une incidence sur les coûts fondamentaux de la prestation des services. Il est certain que nous pourrions examiner cette question de plus près, mais à mon avis, cette solution semble séduisante parce que tout le monde pense qu'elle leur serait favorable.

**Le sénateur Ringuette :** Merci beaucoup pour votre exposé. Je vois qu'il s'agit d'une question très complexe. Dans le cours de vos recherches, avez-vous réalisé des tableaux comparatifs sur les diverses options que vous pourriez nous transmettre?

**M. Smart :** J'ai réuni un certain nombre de documents sur le sujet, mais aucun qui donne ce genre de tableau très utile pour comparer les diverses options. Je me ferai un plaisir de vous communiquer ce que j'ai écrit de façon plus détaillée sur ce programme. Je ne pense pas que l'on ait tenté l'exercice utile qui consisterait à organiser toutes ces propositions en fonction des diverses options. C'est sans doute un exercice que vos attachés de recherche pourraient entreprendre.

**Le sénateur Ringuette :** Est-il préférable d'envisager d'augmenter la péréquation, ou d'examiner le financement de la péréquation et des transferts pour les programmes sociaux et l'enseignement postsecondaire? Il existe trois types de mécanismes de financement. Serait-il préférable de les réunir sous le même programme de financement, ou alors de les instaurer suivant trois programmes de financement différents?

**M. Smart :** La prémisse de votre question est absolument exacte. Il est impossible de considérer la question de la péréquation en isolant des autres grands transferts. Il est impossible d'imaginer l'équilibre horizontal sans tenir compte de l'équilibre vertical — à savoir, combien le gouvernement fédéral devrait-il contribuer à même les recettes fiscales fédérales aux provinces pour financer les programmes sociaux.

Je ne pense pas, cependant, qu'il soit facile de répondre à cette question. En effet, la réponse dépend beaucoup de l'idée que vous vous faites de l'importance qu'attachent les citoyens de ce pays à l'établissement d'une base d'imposition véritablement équitable et de services gouvernementaux véritablement équitables dans toutes les provinces. Il y aura toujours un jugement de valeur associé au choix à faire entre plus d'argent du gouvernement fédéral pour la péréquation, qui vise au moins six des 10 provinces, et davantage de ressources fédérales pour divers types de grands transferts sociaux.

In terms of making that choice, let me repeat that I think the old formula worked relatively well, even as the amount the government had to devote to it was getting smaller and smaller. The formula still made sense to me, even at \$8.8 billion instead of the current \$11.5 billion.

That is not the only view of this subject. As you know, the old formula did not raise all the provinces even to the average level, the so-called 10-province standard. It raised the provinces to about 93 per cent of the average. Even going to 100 per cent is not really going all the way because it still leaves Alberta very significantly above and makes no attempt to reduce its fiscal capacity. All of that says to me that it would be entirely reasonable to think that more resources should be devoted to equalization. After equalization on any of these bases, the difference between equalized fiscal capacity and the receiving provinces and Ontario is much smaller than the difference in the fiscal capacity of Ontario and Alberta. In that sense, it may be that additional resources should be devoted to a different margin, perhaps spent elsewhere within the system.

If you accept that, then we should focus on the vertical gaps and transfers for social programs. My own view in this area is different from that of many people. I would like to see more federal resources devoted to those programs; however, I do not think additional cash transfers are the way to go. In particular, the experience of the country over this tumultuous 10-year period with health transfers tells us it is difficult for the federal government and the provinces to agree on what is an appropriate level of cash support for health and social services. In essence, any arrangement will no longer be the right arrangement when the news about the current federal surplus comes in at budget time. This commitment problem for the federal government in arriving at a transfer arrangement for health over the past 10 years that made sense to everybody will be a perennial issue in the current fiscal environment, and it has real costs. It means that the attention of our political leadership is very much diverted from fundamental reforms to the economy and to public services and more toward this kind of zero-sum calculus, which is unfortunate.

Although this strays from our subject, I want to say that if more federal resources are devoted to a post-secondary education transfer, which was alluded to earlier, that should be done in the form of revisiting the old idea of tax point transfers that we saw in 1977. Admittedly, it had its problems and we may want to discuss those problems. I think that could very much change the political environment in which these decisions are made. It is possible to make federal support for new programs in this area a transfer of

Pour ce qui est de faire un choix, permettez-moi de répéter que je pense que l'ancienne formule fonctionnait relativement bien, même si le montant que le gouvernement devait lui consacrer allait sans cesse en diminuant. La formule continuait d'avoir du sens pour moi, même avec un montant de 8,8 milliards de dollars plutôt que l'actuel 11,5 milliards.

Ce n'est pas le seul angle pour étudier ce sujet. Comme vous le savez, l'ancienne formule n'avait pas pour effet de mettre toutes les provinces sur le même pied, c'est-à-dire dans la moyenne en fonction de la soi-disant norme des 10 provinces. Elle avait plutôt pour effet d'amener les provinces à environ 93 p. 100 de la moyenne. Et même si on parvenait à les amener à 100 p. 100, on n'atteindrait pas le but visé, parce que de cette manière l'Alberta demeure toujours très au-dessus de la moyenne et ne fait aucune tentative en vue de réduire sa capacité fiscale. Tout cela me dit que ce serait tout à fait raisonnable de penser que l'on devrait consacrer davantage de ressources à la péréquation. Après la péréquation en fonction de l'une de ces bases, la différence entre la capacité fiscale soumise à péréquation et les provinces bénéficiaires et l'Ontario est beaucoup plus petite que la différence entre la capacité fiscale de l'Ontario et de l'Alberta. En ce sens, il se peut que des ressources additionnelles doivent être consacrées à l'atteinte d'une marge différente, peut-être dépensée ailleurs dans le système.

Si vous acceptez cela, alors nous devrions nous concentrer sur les écarts verticaux et les transferts pour les programmes sociaux. En ce domaine, mon point de vue personnel diffère de celui de beaucoup d'autres. J'aimerais que davantage de ressources fédérales soient consacrées à ces programmes; toutefois, je ne pense pas qu'augmenter les transferts pécuniaires soit la voie à suivre. D'autant plus qu'à la lumière de l'expérience que nous avons vécue au cours de ces dix dernières années tumultueuses en ce qui concerne les transferts pour les soins de santé, il est difficile de trouver un terrain d'entente pour le gouvernement fédéral et les provinces concernant le niveau suffisant d'aide financière qui devrait être accordé pour soutenir les soins de santé et les services sociaux. Essentiellement, n'importe quel arrangement risque de ne pas être le bon lorsque l'on apprendra à combien se chiffre l'excédent financier courant du gouvernement fédéral au moment du budget. Ce problème d'engagement pour le gouvernement fédéral qui tente, depuis dix ans, d'obtenir un arrangement concernant les transferts pour les soins de santé qui ait du sens pour tout le monde risque de demeurer un enjeu permanent dans le contexte fiscal actuel, et cette situation entraîne des coûts réels. Elle a pour effet de détourner l'attention de nos dirigeants politiques des réformes fondamentales de l'économie et des services publics et de les focaliser sur ce jeu à somme nulle, ce qui est vraiment dommage.

Même si cela nous éloigne un peu du sujet, je tiens à dire que si davantage de ressources fédérales étaient consacrées au transfert pour l'enseignement postsecondaire, auquel on a fait allusion tout à l'heure, cela devrait se faire en révisant la vieille notion du transfert des points d'impôt qui a vu le jour en 1977. Il faut convenir que ce système comportait des lacunes, et peut-être devrions-nous les aborder. Je pense que cela pourrait influencer grandement le contexte politique dans lequel ces décisions sont

tax room from the federal government to the provinces. We would no longer have this kind of fiscal churning where the federal government raises taxes and simply hands over the cash to the provinces. There would be a direct link between the tax decisions of individual provinces and the set of services that it is choosing to provide to the residents of that province. That direct link and the accountability benefits associated with it are very much worth exploring.

That is where I would like to see governments devoting their attention to reforms in the future. If we were to revisit the idea of tax point transfers, it should be done on the 1977 basis, in which those tax points were fully equalized. They should have the same value to every province, irrespective of the fiscal capacities and the value of tax points in the different provinces. It is possible to construct that full equalization of the tax points and still have a much better accountability-type link between tax decisions of individual governments and the services their citizens receive.

**Senator Eggleton:** I wish to ask questions about the Government of Ontario's position on all of this. Ontario's position is "There is no evidence to support the call for further increases in equalization at this time." "The current size of the program is sufficient to meet our constitutional and moral obligations to ensure that Canadians have comparable levels of public service and comparable levels of taxation." "No equalization receiving province should have greater overall fiscal capacity than a non-receiving province." The last statement goes to the point you make about Newfoundland and Ontario.

In making the case for no increase in equalization, Ontario is concerned about the 10-province standard in particular and the inclusion of resource revenue. However, the combination of resolutions from the expert panel appears to be far more palatable than the other proposition. Could you comment on Ontario's position in general?

You mentioned the per capita transfers. Again, Ontario has said that it is at the low end in terms of post-secondary education, and in terms of getting these per capita grants.

Could you comment generally on the Government of Ontario's position?

**Mr. Smart:** Thank you for the opportunity to respond; however, I am a little afraid that if I go on criticizing Ontario's position as often as I have in the last few months I may not be

prises. Il est possible de faire en sorte que l'aide fédérale pour les nouveaux programmes dans ce domaine prenne la forme d'un transfert de marge fiscale du gouvernement fédéral aux provinces. Ainsi, on éviterait ce genre de barattage financier dans lequel le gouvernement fédéral augmente les impôts, et remet ensuite le produit aux provinces. On créerait un lien direct entre les décisions de nature fiscale prises par chaque province individuellement, et le train de services qu'elle choisirait d'offrir à ses résidents. Ce lien direct et les avantages liés à la responsabilisation qui y sont associés valent vraiment la peine que l'on s'y arrête.

C'est en ce sens que j'aimerais voir les gouvernements consacrer leur attention aux réformes dans le futur. S'il fallait repenser le concept du transfert des points d'impôt, il faudrait le faire en partant de la base établie en 1977, parce qu'alors les points d'impôt étaient entièrement soumis à péréquation. Ils devaient avoir la même valeur pour chaque province, sans égard aux capacités fiscales et à la valeur des points d'impôt dans les provinces respectives. Il est possible de construire cette péréquation totale des points d'impôt et néanmoins, de se doter d'un bien meilleur lien apparenté à la responsabilisation entre les décisions fiscales des gouvernements individuels et les services que leurs citoyens reçoivent.

**Le sénateur Eggleton :** J'aimerais vous poser des questions au sujet du point de vue adopté par l'Ontario à ce sujet. L'Ontario a déclaré en substance qu'il n'existait pour le moment aucun élément probant pour justifier que l'on réclame d'autres augmentations des paiements de péréquation. La Province a en outre fait valoir que la taille actuelle du programme était suffisante pour remplir nos obligations constitutionnelles et morales afin que les Canadiens jouissent d'un niveau comparable de services publics et de taux d'imposition comparables. Elle a ajouté qu'aucune province bénéficiaire de péréquation ne devrait avoir une capacité fiscale supérieure à celle d'une province non bénéficiaire. Cette dernière déclaration rejoint celle que vous avez faite au sujet de Terre-Neuve et de l'Ontario.

Dans sa défense de son refus d'une augmentation de la péréquation, l'Ontario exprime son inquiétude au sujet de la norme des 10 provinces en particulier, et de l'inclusion des revenus associés aux ressources. Cependant, les résolutions combinées du Groupe d'experts me semblent beaucoup plus acceptables que l'autre proposition. Auriez-vous des commentaires à formuler sur la position adoptée par l'Ontario en général?

Vous avez mentionné les transferts par habitant. Encore une fois, le gouvernement de l'Ontario a déclaré qu'il se situe à la limite inférieure pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, ainsi que pour ce qui est de l'obtention de ces subventions par habitant.

Pourriez-vous faire des commentaires généraux sur la position adoptée par l'Ontario?

**M. Smart :** Merci de me donner l'occasion de vous répondre; toutefois, j'ai un peu peur qu'en continuant à critiquer la position de l'Ontario aussi souvent que je l'ai fait depuis quelques mois, il

welcome back at my office outside of Queen's Park. Let me choose my words carefully.

As you have said, the Ontario position is that there is no need for increases in equalization. Ontario has said that in a number of ways. As my answer to Senator Ringuette suggests, there are two ways of seeing that. It is entirely reasonable to make an argument for the need for greater equalization transfers and that greater attention is paid to the situation of the receiving provinces rather than the other provinces. That is the case because, in effect, any standard would reasonable all the way up, frankly, to the old top-province standard in which Ontario received transfers to bring all provinces up to the level of Alberta. That is a principled and reasonable position. It is simply completely unaffordable for the federal government. That means we will have to take a pragmatic view. We will have to decide at the margin for the additional dollars that are available where we think they would be best spent.

I want to suggest that the issue of more equalization or not is entirely a pragmatic decision. It is entirely based on your assessment of where the needs are the greatest. In particular, I would say there is nothing special about the 10-province standard. Many people disagree with this statement; however, I would say there is no sense in which the 10-province standard is a more natural or principle-based. Any standard would make sense. It would simply be a statement about how much we are willing to assist provinces that have lower than average fiscal capacity. We would simply be saying, "We are willing to go this far and no farther for the moment."

If you look at similar arrangements in other countries around the world, you will see they often adopt something other than the average of all provinces. In the German federal equalization system, an important component of it is based on 92 per cent of the average, which is what we received through our five-province standard in the past. In Germany, they are comfortable with saying, "We will not go all the way to the average." It is not a principled choice. It is natural in that context that the province that does not receive these transfers would say, "We can go a little farther, but no farther," which is perhaps what they are saying.

The more difficult thing is Ontario's attitude to reforms in the other major transfers. I have two comments on that. You alluded to the argument about so-called associated equalization, the complaints that Ontario receives less under the cash transfer programs per capita than other provinces. That is absolutely true. As a result of the tax point transfers that took place in 1977, as you know, the deal at the time was that these tax powers would be given to the provinces to replace the existing cash grants of that time, and that it would be done in a way so that the value of that

se pourrait bien que je ne sois plus le bienvenu à mon bureau, dans les environs de Queen's Park. Je vais donc peser soigneusement mes mots.

Comme vous l'avez dit, la position de l'Ontario est qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter les transferts de péréquation. Le gouvernement de l'Ontario l'a répété sur tous les tons. Comme le laisse entendre ma réponse au sénateur Ringuette, il y a deux façons de voir les choses. Il est tout à fait raisonnable d'invoquer des arguments en faveur de la nécessité d'augmenter les transferts de péréquation, et de porter plus d'attention à la situation des provinces bénéficiaires qu'à celle des autres provinces. C'est ainsi parce que, franchement, toute norme aurait pour effet de faire grimper la capacité fiscale jusqu'à ce que l'on atteigne l'ancienne norme de la province la plus prospère, grâce à laquelle l'Ontario recevait des transferts de manière à élever toutes les provinces jusqu'au niveau de l'Alberta. Il s'agit d'une position raisonnable qui repose sur des principes. Mais elle est tout simplement inabordable pour le gouvernement fédéral. Cela signifie que nous devrions adopter un point de vue pragmatique. Nous allons en effet devoir décider à la marge du montant disponible en dollars additionnels, et de la manière de le dépenser de façon optimale.

Je mentionne en passant que la décision d'augmenter ou pas les transferts de péréquation est tout à fait pragmatique. Elle repose entièrement sur votre évaluation des secteurs où les besoins sont les plus criants. Et plus particulièrement, je dirais qu'il n'y a rien de spécial au sujet de la norme des 10 provinces. Beaucoup désapprouvent cet énoncé; toutefois, j'ajouterais qu'il n'est pas plus logique d'affirmer que la norme des 10 provinces est plus naturelle ou qu'elle repose davantage sur des principes. Parce que n'importe quelle norme ferait l'affaire. Il suffirait de faire une déclaration dans laquelle on préciserait dans quelle mesure nous sommes prêts à aider les provinces qui ont une capacité fiscale inférieure à la moyenne. Il suffirait de dire : « Nous sommes prêts à aller aussi loin que X, mais pas plus pour le moment. »

Si vous considérez des arrangements semblables dans d'autres pays ailleurs dans le monde, vous constaterez souvent qu'ils adoptent une formule autre que la moyenne de toutes les provinces. Un volet important du système fédéral de péréquation de l'Allemagne est fondé sur un chiffre de 92 p. 100 de la moyenne, ce qui correspond à ce que nous avons obtenu avec la norme des cinq provinces dans le passé. En Allemagne, on est à l'aise pour affirmer que l'on n'ira pas jusqu'au bout de la moyenne. Et il ne s'agit pas d'une décision de principe. Elle est plutôt naturelle, dans le contexte où la province qui ne reçoit pas ces transferts pourrait dire, « Nous pourrions aller un peu plus loin, mais pas plus que loin que cela », et c'est probablement ce genre de réflexions que l'on se fait.

Mais le plus difficile à accepter, c'est l'attitude de l'Ontario face aux réformes dans les autres grands transferts. J'ai deux commentaires à ce sujet. Vous avez fait allusion à cet argument de la soi-disant péréquation associée, aux plaintes comme quoi l'Ontario recevrait moins en vertu des programmes de transfert pécuniaires par habitant que les autres provinces. C'est tout à fait vrai. Et c'est à la suite du transfert de points d'impôt qui a eu lieu en 1977. Comme vous le savez, à l'époque, l'intérêt de ces transferts était que ces marges fiscales seraient accordées aux

transfer was the same for all provinces. I was not party to those discussions, but it seems to me that was a completely reasonable approach. We need to make a decision in choosing tax point transfer levels about the appropriate amount of decentralization in the country, whether the tax powers should lie with the same governments which are doing the spending or whether the federal government should do the taxation and the provinces should do the spending. If we are going to make that decision about how much to decentralize in a principled and non-political way, the best thing we can do is all agree that if we transfer those tax powers, they will have the same value to all provinces. We should insulate this question of the vertical transfer of powers entirely from the horizontal questions of which province gets more or less than average.

**Senator Murray:** In other words, equalize tax points.

**Mr. Smart:** Tax points should be equalized not only up to the average, but down to the average. That is to say, for Ontario, Alberta and any other provinces that has above average fiscal capacity for the points, the only way to bring them down to the average so they do not benefit more than proportionately from the transfer of tax powers is to reduce other cash transfers by that amount.

That made sense in 1977, and I think it can only make sense for the future if we accept that those deals last forever. Therefore, Ontario should recognize that its lower cash transfers reflect that decision that was made in 1977 and it is important to stay with that principle now and forever.

**Senator Fox:** On the transfer of tax points, we have one province that has its own tax collection system. In the other provinces, I assume that if you do a transfer of tax points — equalized or not — it is seamless on the tax form because the federal government picks it up. In Quebec, it would be mean a tax increase by the provincial government on that form. In the case of an equalized one, Quebec always has been against it because it argues that the tax points brought in less money than equalization formulas. It would be seen in Quebec as an additional tax, would it not?

**Mr. Smart:** It has been a while since I have looked at a Quebec tax form, so I am not entirely sure how it is implemented.

**Senator Fox:** We only look at it once a year.

**Mr. Smart:** We all prefer not to be reminded of those forms for the rest of the year. My recollection is that the federal income tax form refers particularly to the abatement for those 1977 and

provinces pour remplacer les subventions en espèces qui existaient alors, et que l'on entendait procéder de telle manière que la valeur du transfert serait la même pour toutes les provinces. Je n'ai pas participé à ces discussions, mais il me semble qu'il s'agissait d'une approche tout à fait raisonnable. Il faut prendre une décision, lorsque vient le moment de choisir les niveaux de transfert de points d'impôt, au sujet de l'importance de la décentralisation souhaitée dans notre pays, à savoir si les pouvoirs d'imposition devraient appartenir aux gouvernements qui font les dépenses, ou si on laisse le gouvernement fédéral s'occuper de l'imposition et les provinces des dépenses. Si nous prenons cette décision sur le degré de décentralisation en nous fondant sur des principes plutôt que sur des raisons politiques, la meilleure chose que nous puissions faire c'est de nous entendre tous sur le fait que si nous transférons ces pouvoirs d'imposition, ils auront la même valeur dans toutes les provinces. Nous devrions isoler complètement cette question du transfert vertical des pouvoirs des questions horizontales consistant à déterminer quelle province obtient plus ou moins que la moyenne.

**Le sénateur Murray :** Autrement dit, égaliser ces points d'impôt.

**M. Smart :** Les points d'impôt devraient être égalisés non seulement jusqu'à la moyenne vers le haut, mais aussi vers le bas. C'est-à-dire que pour l'Ontario, l'Alberta et toutes les autres provinces ayant une capacité fiscale supérieure à la moyenne, le seul moyen de les ramener à la moyenne vers le bas afin qu'elles ne profitent pas plus que de façon proportionnelle du transfert des pouvoirs d'imposition est de réduire les autres transferts pécuniaires du même montant.

C'était logique en 1977, et je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas logique dans le futur, dans la mesure où l'on accepte que ces ententes soient là pour durer. Par conséquent, l'Ontario devrait reconnaître que les transferts pécuniaires inférieurs qu'elle reçoit ne sont que le reflet de cette décision prise en 1977, et qu'il est important de respecter ce principe, une bonne fois pour toutes.

**Le sénateur Fox :** Sur la question du transfert de points d'impôt, une province possède son propre système de perception des impôts. Dans les autres provinces, je suppose que si l'on fait un transfert de points d'impôt — égalisé ou non — ça ne paraît pas sur le formulaire de déclaration parce que le gouvernement fédéral s'en occupe. Au Québec, ce transfert se traduirait par une hausse d'impôt du gouvernement provincial sur son formulaire de déclaration. Dans le cas d'un transfert de point égalisé, Québec a toujours été contre parce qu'elle faisait valoir que les points d'impôt rapportaient moins que les formules de péréquation. Au Québec, cela serait vu comme une taxe additionnelle, n'est-ce pas?

**M. Smart :** Cela fait très longtemps que je n'ai pas jeté un coup d'oeil à une déclaration d'impôt du Québec, aussi je ne sais pas très bien comment cela fonctionne.

**Le sénateur Fox :** On ne les regarde qu'une fois par année.

**M. Smart :** Oui, nous préférons ne pas entendre parler de ces formulaires durant le reste de l'année. Mais si je me souviens bien, la déclaration d'impôt du gouvernement fédéral

earlier tax point transfers. The form is explicit that federal taxes are lower because of this and that provincial taxes are higher.

Whether the average Quebec taxpayer is sufficiently informed on the more theological aspects of fiscal arrangements to appreciate that difference and to not feel especially troubled by the higher Quebec tax rates, I really cannot say. I think that you have touched on a very important point in general, that if we were to consider these kinds of tax point transfers — or, more broadly, the decentralization of tax powers in one way or another to the province — we have to be very sensitive to the political concerns that would arise for the provincial governments. It has to be done in a coordinated and seamless way so that initially it appears to be no change at all for Canadian taxpayers.

The important issues of accountability arise down the road when an individual province might decide to raise or cut taxes and change its own services to citizens correspondingly. Immediately, in order to make this politically feasible, we should be very careful about the way in which it is presented to the taxpayer. The taxpayer should be made to understand that it is essentially a wash and not a tax increase.

You also alluded to the opposition of Quebec to this change. It is important to think about these things. It has not always been the case that Quebec was opposed to tax point transfers. Indeed, it has been one of the most aggressive provinces in the willingness to take up tax room and to allow its policies to differ from those of the other provinces. There is a great deal to be admired in that opposition.

As recently as 2002, the Seguin commission by the previous Quebec government came out with what I thought was a very intelligent critique of the current system and an argument for tax point transfers. Since then, some elements in the Quebec government are doing this zero-sum calculation and saying we can get one dollar per capita from that kind of arrangement and we can get something more like \$1.60 per capita if the same federal resources are put into equalization reforms. We need to look beyond those considerations to what is best for the country as a whole.

**Senator Eggleton:** The two most current studies that we are looking at are from the advisory panel and the expert panel, or the O'Brien panel. Do you have a preference between the two, and why?

**Mr. Smart:** You are really placing me in a difficult position, senator.

**Senator Eggleton:** Wait until we get to the next question.

qualifie d'abattement ces transferts de points d'impôt survenus en 1977 et avant. Le formulaire explique clairement que les impôts du gouvernement fédéral sont réduits pour cette raison et qu'en revanche, les impôts de la province sont plus élevés.

Je ne saurais vous dire si le contribuable québécois moyen est suffisamment informé de ces aspects théologiques des arrangements fiscaux pour apprécier la différence, et pour ne pas se sentir particulièrement troublé par les taux d'imposition plus élevés du Québec. Je pense que vous avez mis le doigt sur un point très important en général, à savoir que si nous devons envisager ce genre de transfert de points d'impôt — ou, de façon plus élargie, la décentralisation des pouvoirs d'imposition, d'une manière ou d'une autre aux provinces — il faudra faire très attention aux préoccupations politiques que cela pourrait susciter au sein des gouvernements provinciaux. Il faut que cela se passe de manière coordonnée et transparente afin que, dès le départ, il ne semble pas y avoir de changement pour les contribuables canadiens.

L'importante question de la responsabilité pourrait surgir si une province décidait d'augmenter ou de réduire les impôts et de modifier ses services aux citoyens en conséquence. D'entrée de jeu, afin de rendre cette décision faisable sur le plan politique, il faudrait faire très attention à la manière dont elle serait présentée au contribuable. Il faudrait en effet faire comprendre au contribuable qu'il s'agit d'une transaction fantôme, et non d'une augmentation d'impôt.

Vous avez également mentionné l'opposition du Québec à ce changement. Il est important de réfléchir à ces choses. Le Québec n'a pas toujours été opposé au transfert de points d'impôt. Bien au contraire, il a été l'une des provinces les plus acharnées à vouloir occuper davantage d'espace fiscal et à permettre à ses politiques d'être différentes de celles des autres provinces. Cette opposition suscite l'admiration à bien des égards.

Pas plus tard qu'en 2002, la Commission Séguin, mise sur pied par le précédent gouvernement du Québec, a produit ce que je considère comme une critique très intelligente du système actuel et un argument en faveur des transferts de points d'impôt. Depuis lors, certains éléments du gouvernement du Québec s'adonnent à ce jeu à somme nulle et se disent, on peut obtenir un dollar par habitant à l'aide de ce genre d'arrangement, mais on pourrait obtenir plutôt 1,60 \$ par habitant si ces mêmes ressources fédérales étaient soumises aux réformes de la péréquation. Il faut aller au-delà de ces considérations, et viser plutôt ce qui sera le plus profitable à l'ensemble du pays.

**Le sénateur Eggleton :** Les deux études les plus récentes sur lesquelles nous nous penchons sont celle du comité consultatif et celle du Groupe d'experts, ou Groupe O'Brien. Avez-vous une préférence entre les deux, et pourquoi?

**M. Smart :** Vous me mettez dans une situation difficile, sénateur.

**Le sénateur Eggleton :** Attendez que je vous pose la question suivante.

**Mr. Smart:** I should start by stating my biases. As you know, I was not a panellist for the federal report, but I did spend more time talking to them and came to understand their concerns. Conversely, I believe they understood some of the issues that I raised.

In terms of the substantive differences between the two reports, there were two important differences to stress. The first is that the amounts of money involved are quite different. Again, this comes down to one's assessment of the need for horizontally oriented transfers — that is to say equalization transfers — that go to some provinces and not others versus other reforms in federal-provincial transfer arrangements. That is in the eye of the beholder.

The federal panel managed to strike a reasonable balance between what is affordable for the federal government and what is approximately revenue neutral for each one of the provinces. The panel spent a lot of time thinking about how to make sure that entitlements for no individual province were much reduced, and that kind of pragmatic element appeals to me.

The second part of the panel report that I stress is the focus on some of these details of how the calculations are done. I am sufficiently a policy wonk to think those things are important. This proposed reform to use five measures of fiscal capacity in place of the current 33 is another thing I would stress. I do hope that reform goes forward in one form or another out of the panel recommendations.

**Senator Eggleton:** Let us go to the vertical issues. Municipalities like the one we live in, and all the others across the country, are concerned about fiscal imbalance. They do not have the resources that they need to carry out their responsibilities. We all know this is tied in to the constitutional framework; the responsibility of the municipalities really resides with the provinces.

If the money is in the federal hands, how can it be calculated as part of dealing with it? The things that happen in our municipalities are very vital to the quality of life in this country and to the growth of the economy, so we cannot simply ignore it. How would you suggest we deal with it in the framework of a vertical look at fiscal imbalance?

**Mr. Smart:** It is a very difficult issue and I do not have clear answers. We have not seen a similar panel report on municipal transfers and municipal tax levels across the country.

There is a horizontal element of the municipal question as well, in the sense that property taxes go into the current equalization formula and are part of any future formula. In that sense, there is an attempt to deal with differences in capacities among the different municipalities in different provinces of the country. That

**M. Smart :** Je devrais d'abord vous exposer mes préjugés. Comme vous le savez, je n'ai pas fait partie du Groupe d'experts responsables du rapport fédéral, mais j'ai passé beaucoup de temps à discuter avec eux, et j'ai fini par comprendre leurs inquiétudes. En revanche, je crois qu'ils ont compris certaines questions que j'ai soulevées.

Pour ce qui est des différences sur le fond entre les deux rapports, il y en a deux importantes qu'il vaut la peine de souligner. La première est que les sommes en cause sont tout à fait différentes. Je le répète, cela s'explique par l'évaluation que l'on fait de la nécessité des transferts horizontaux — c'est-à-dire les transferts de péréquation — qui vont à certaines provinces et pas à d'autres par rapport à d'autres réformes des arrangements de transfert entre le fédéral et les provinces. Tout est dans l'oeil de celui qui regarde.

Le Groupe d'experts a réussi à trouver un équilibre raisonnable entre ce qui est abordable pour le gouvernement fédéral et ce qui est pratiquement neutre sur le plan fiscal pour chacune des provinces. Le groupe a passé beaucoup de temps à réfléchir à la manière de faire en sorte que les droits à péréquation d'aucune province ne soient beaucoup réduits, et ce genre d'élément pragmatique me plaît.

La deuxième partie du rapport du Groupe d'experts sur laquelle j'insiste est celle qui porte sur certains détails expliquant comment les calculs sont faits. Je suis assez mordu de politique pour penser que ces choses sont importantes. Cette réforme qui propose que l'on utilise cinq mesures de la capacité fiscale plutôt que les 33 qui existent actuellement est une autre caractéristique que j'aimerais souligner. J'espère sincèrement que cette réforme ira de l'avant, d'une manière ou d'une autre, à la suite des recommandations du Groupe d'experts.

**Le sénateur Eggleton :** Passons aux questions d'équilibre vertical. Les municipalités comme celle où j'habite, et toutes les autres des quatre coins du pays, s'inquiètent au sujet du déséquilibre fiscal. Elles ne disposent pas des ressources dont elles auraient besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités. Nous savons tous que cette situation découle du cadre constitutionnel; la responsabilité des municipalités est entre les mains des provinces.

Si l'argent est entre les mains du gouvernement fédéral, comment peut-il être calculé comme faisant partie de la solution? Tout ce qui se passe dans nos municipalités est vital pour la qualité de vie de ce pays, ainsi que pour la croissance de l'économie, aussi nous ne pouvons pas sembler de ne pas le voir. Que suggérez-vous pour régler cette question dans une perspective verticale du déséquilibre fiscal?

**M. Smart :** C'est une question très épineuse, et je ne possède pas de réponse claire. Nous ne disposons pas d'un rapport d'un groupe d'experts semblable sur les transferts municipaux et les taux d'imposition municipaux dans tout le pays.

Il y a aussi un élément horizontal dans la question municipale, en ce sens que les taxes foncières sont calculées dans l'actuelle formule de péréquation et qu'elles feront partie de toute formule dans le futur. En ce sens, il y a une tentative de tenir compte des différences de capacités entre les diverses municipalités des

seems like a desirable part of the formula, because it is very difficult to distinguish between property taxes that belong to the provincial governments versus the municipal governments. We have to treat the thing as a whole within the formula. However, we really do not go all the way. As you know, there have been a number of changes to the treatment of property taxes. The central tension is that if we really equalized the apparent differences in the property values across the country — which seem to some people to indicate differences in the potential to impose property taxes — that would be a big increase in the inequality across the country and in the total amount of transfers that some people think are inappropriate. In summary, it is in the formula and we are trying to deal with those things but there is a tentative aspect and we are certainly not going all the way.

As concerns the vertical aspects, it is reasonable to think that we should look for different fiscal arrangements for the municipalities, in as much as municipalities in Canada, for a variety of reasons, rely almost exclusively on property tax to finance their own operations. That is different from most other countries in the world, including most other Western developed countries, where they have almost exclusive reliance and single tax basis. There are problems with that. There are reasons to believe that municipalities should use that first, but it may not be enough.

On the vertical questions we must ask whether the solutions to the potential gap where the municipalities do not have access to the taxes they need to finance municipal infrastructure. Is the solution more transfers from the provinces or the federal government? Is the solution a fundamental change in the tax powers? It is natural that, the average big city mayor would prefer transfers. He would not want to choose between federal and provincial transfers; the mayor would want them both. That is not a principle basis for reforms in this area. Let me say as frankly but as politely as I can that if the feeling is that the big cities in the country need the resources, I do not see any evidence that the federal government will provide the resources through cash transfers. We saw that with the last government and it is natural that the political and fiscal pressures on the federal government mean that resources of that type will not be transferred mainly to big cities and to big infrastructure projects in the industrial core but will be distributed much more equally.

What are the alternatives? Other countries have looked for things like differentiated sales taxes and income taxes at the municipal level. Perhaps we should consider steps in that direction. It is difficult to imagine giving those powers to

diverses provinces de notre pays. Cela semble un élément souhaitable de la formule, parce qu'il est très difficile de faire la distinction entre les taxes foncières qui appartiennent aux gouvernements provinciaux par rapport à celles qui appartiennent aux gouvernements municipaux. Il faut traiter cela comme un tout à l'intérieur de la formule. Cependant, nous ne le faisons pas complètement. Comme vous le savez, on a apporté un certain nombre de changements au traitement des taxes foncières. La tension centrale est que si nous égalisions vraiment les différences apparentes entre les valeurs des propriétés de partout au pays — ce qui semble pour certains un indice des différences dans le potentiel d'imposer des taxes foncières — cela représenterait une hausse importante de l'inégalité partout au pays ainsi que du montant total des transferts que certains trouvent inappropriés. En résumé, tout est dans la formule; nous tentons de nous attaquer à ces difficultés, mais cela reste encore à l'état de tentative, et il est clair que nous n'avons pas encore été jusqu'au bout.

Pour ce qui est des aspects verticaux, il est raisonnable de penser que nous devrions chercher à conclure des arrangements fiscaux différents pour les municipalités, étant donné que les municipalités du Canada, pour diverses raisons, dépendent presque exclusivement de l'impôt foncier pour financer leurs propres opérations. Les choses sont différentes dans la majorité des autres pays, y compris la majorité des pays industrialisés où les municipalités dépendent presque exclusivement de l'impôt unique. Cela pose des problèmes. On a des raisons de penser que les municipalités devraient d'abord avoir recours à ce moyen, mais il se pourrait que ce soit insuffisant.

Sur la question du déséquilibre vertical, il faut se poser la question, et tenter de savoir où se trouve la solution au déficit potentiel des municipalités qui n'ont pas accès aux impôts dont elles ont besoin pour financer l'infrastructure municipale. Est-ce que la solution se trouve dans un accroissement des transferts de la part des provinces ou du gouvernement fédéral? Est-ce que la solution se trouve dans une modification en profondeur des pouvoirs d'imposition? Il est naturel que le maire moyen d'une grande ville préfère les transferts. Il ne voudrait pas avoir à choisir entre les transferts du fédéral ou du provincial; le maire voudrait avoir les deux. Et ce n'est pas un principe de base valable pour effectuer des réformes dans ce domaine. Permettez-moi de vous le dire aussi franchement que possible, tout en restant poli, mais si on pense que les grandes villes du pays ont besoin de ressources, je ne vois aucun signe à l'horizon que le gouvernement fédéral soit prêt à fournir ces ressources par l'entremise de transferts pécuniaires. Nous avons vu ce qui s'est passé avec le gouvernement précédent, et il est naturel, étant donné les pressions politiques et financières qui s'exercent sur le gouvernement fédéral, que les ressources de ce type ne soient pas transférées principalement aux grandes villes et aux grands projets d'infrastructure dans la sphère industrielle, mais qu'elles soient plutôt distribuées plus également.

Quelles sont les solutions de rechange? D'autres pays se sont penchés sur des options comme les taxes de vente différenciées et l'impôt sur le revenu à l'échelon municipal. Peut-être devrions-nous envisager de faire quelques pas dans cette

municipal governments, which do not have the apparatus or the expertise. However, revenue sharing arrangements could lead to real differences of that kind. That may have more attractive features.

**Senator Rompkey:** I want to highlight a couple of remarks that you made, namely, that asking or demanding a higher royalty will increase equalization. You seem to say that if the project did not go ahead, obviously there would be increased equalization. On the other hand, what is fundamental to Premier Williams' thinking is that we would like to get rid of equalization altogether. Since we have joined Canada, we have been a dependency. We would like to not have that situation continue and be able to stand on our two feet. That is the difficulty. You either make your own money through higher royalties or you make more money through equalization. We prefer the former, I think.

I want you to go over the effect of the cap if we go to the expert panel's recommendation. This is a 10-province standard and the inclusion of 50 per cent of non-renewal resource revenue. You said that the most adverse effects would be on Newfoundland and Labrador. I would like you to review that again. As Senator Ringuette said, this whole subject is complex.

**Mr. Smart:** I will start with the last question. I am glad to have a chance to come back to these things. I stress that I am not an insider, and I do not know everything about how this would work and how the key players would react. I do think it is important and worth more discussion.

To summarize, in the panel report, the proposal is that the cap would guarantee that in calculating the fiscal capacity of each province, plus the transfers it receives under equalization, we would never arrive at an amount higher than Ontario's fiscal capacity, the lowest non-receiving province. One distinction in that is that the panel proposes we account 50 per cent of resources to calculate equalization but the cap would apply to a measure of capacity, including 100 per cent of the resources as part of fiscal capacity for purposes of a cap. We will measure fiscal capacity in two ways to calculate transfers on a 50 per cent basis and on a 100 per cent basis to see whether the total resources are too high and transfers might need to be reduced by the cap. That distinction is not an inconsistency, but it is an important part of this calculation because the 50 per cent inclusion will be good for Newfoundland, which is above the national average resource fiscal capacity. As we shrink the amount of resources that we count, we increase the transfers that Newfoundland receives under the formula. The cap says that we will increase it, but not too far, it will not allow them to leap frog Ontario. The cap makes sense, both from the perspective of affordability of the federal government. The panel's estimate is

direction. Il est difficile d'imaginer que l'on confie ces pouvoirs aux gouvernements municipaux qui ne disposent ni de l'appareil ni de l'expertise nécessaire. Toutefois, des arrangements relatifs au partage des recettes pourraient entraîner de véritables différences de cet ordre. Des différences qui pourraient posséder des caractéristiques plus intéressantes.

**Le sénateur Rompkey :** J'aimerais revenir sur deux ou trois remarques que vous avez faites, notamment qu'en demandant ou en exigeant des redevances plus élevées, on entraîne une augmentation des paiements de péréquation. Vous semblez dire que si un projet était abandonné, cela entraînerait de toute évidence une augmentation au chapitre de la péréquation. D'un autre côté, un des éléments fondamentaux de la vision du premier ministre Williams, c'est que nous souhaiterions nous débarrasser complètement de la péréquation. Depuis que nous avons joint le Canada, nous avons été dans une situation de dépendance. Nous aimerions que cette situation cesse, et être capables de nous tenir debout tout seuls. C'est là que le bât blesse. Soit nous amassons nos propres revenus en imposant des redevances plus élevées, soit nous obtenons plus de transferts au moyen de la péréquation. Alors, nous préférons la première solution, je pense.

J'aimerais que vous nous reparliez de l'effet du plafonnement, si nous revenons à la recommandation du Groupe d'experts. Il s'agit d'un contexte où l'on applique la norme des 10 provinces et l'inclusion de 50 p. 100 des revenus associés aux ressources non renouvelables. Vous avez dit que Terre-Neuve-et-Labrador en ferait les frais. J'aimerais que vous reveniez là-dessus. Comme l'a fait remarquer le sénateur Ringuette, toute cette question est complexe.

**M. Smart :** Je vais commencer par la dernière question. Je suis heureux d'avoir l'occasion de revenir sur ces choses. Je vous rappelle que je ne suis pas un initié, que je ne connais pas tous les rouages et que j'ignore comment les principaux acteurs pourraient réagir. Mais je pense que c'est une question importante et qui mérite que l'on s'y attarde davantage.

Pour résumer, dans le rapport du Groupe d'experts, la proposition est que le plafonnement garantirait, dans le calcul de la capacité fiscale de chaque province, plus les transferts qu'elle reçoit au titre de la péréquation, que l'on n'obtiendrait jamais un résultat supérieur à la capacité fiscale de l'Ontario qui est la province non bénéficiaire la moins bien nantie. Il faut faire une distinction cependant, et c'est celle-ci : le Groupe d'experts propose que l'on tienne compte de 50 p. 100 des ressources dans le calcul de la péréquation, mais que le plafonnement s'applique à la mesure de la capacité, y compris à 100 p. 100 des ressources en tant que partie de la capacité fiscale aux fins du plafonnement. Nous mesurerons la capacité fiscale de deux manières pour calculer les transferts sur la base de 50 p. 100 et sur celle de 100 p. 100 afin de voir si le total des ressources est trop élevé et s'il devient nécessaire de réduire les transferts à l'aide du plafonnement. Cette distinction n'est pas une incohérence, elle est plutôt une partie importante de ce calcul parce que l'inclusion de 50 p. 100 des revenus sera une bonne chose pour Terre-Neuve qui se situe au-dessus de la moyenne nationale pour ce qui est de la capacité fiscale en matière de ressources. D'un côté, on réduit le montant des ressources que l'on calcule, et de l'autre, on

that they will save \$500 million a year by imposing that cap on Newfoundland and Labrador and also Saskatchewan. In terms of fairness, should the recipient of these grants do better than a province that does not qualify? I think all that does make sense.

With the inconsistency between the 50 per cent and the 100 per cent, you could make a case for it on the grounds that the 50 per cent offers an attractive deal to Newfoundland and Labrador in terms of the equalization in the future. The cap says we do not want that 50 per cent to be too skewed to the province. There are legal, political and constitutional issues about whether it is possible to impose that kind of cap in a way that will be consistent with the offshore accords with Newfoundland and whether it be necessary or desirable to respect those accords. Everyone in this room but me would have better sense of where that debate comes down, but it is a great difficulty with the panel's proposal.

In terms of the tax back story, you have it right, Senator Rompkey. I am talking about this idea that when the government says, as it did to the consortium developing Hebron, "Oil prices are up. We want a better royalty deal and an equity stake in the project," they are essentially saying, "We think there are more resource rents in the project than before and as the effective owners of the resource, we believe we should have more." That is a reasonable statement, but not one that necessarily will lead to the desired results. There will be some cases where that kind of approach in the best interests of the citizens of Newfoundland and Labrador will result in delay or no development at all. That might be what happened under the Hebron project, although others would disagree. The consortium would say that economic factors elsewhere in the world drove us out, but we must think about that trade-off in precisely that way.

When I say that equalization changes that, I am saying that the Government of Newfoundland and Labrador is thinking about the equalization transfers it receives, as well as the economic, development and direct own source revenue tax benefits it gets from the projects that proceed. I hope everyone recognizes that, as an economist, I think that is precisely how I would want my government to behave — to trade off the fiscal and economic

augmente les transferts que Terre-Neuve reçoit avec la formule. Le plafonnement fait en sorte que l'on devra l'augmenter, mais pas trop, parce qu'il n'est pas question qu'elle dépasse celle de l'Ontario. Le plafonnement a du sens, du point de vue de l'abordabilité pour le gouvernement fédéral. Le Groupe d'experts estime que l'on économiserait 500 millions de dollars par année en imposant un plafonnement à Terre-Neuve-et-Labrador ainsi qu'à la Saskatchewan. Conformément au principe d'équité, est-ce que le bénéficiaire de ces subventions devrait s'en tirer mieux qu'une province qui n'est pas admissible à la péréquation? Je pense que ces recommandations ont du sens.

En ce qui concerne la contradiction entre l'inclusion de 50 p. 100 et celle de 100 p. 100, on pourrait faire valoir que l'option du 50 p. 100 représente un choix intéressant pour Terre-Neuve-et-Labrador en ce qui concerne la péréquation dans le futur. La proposition relative au plafonnement prévoit que l'on ne voudra pas que l'inclusion de 50 p. 100 soit trop asymétrique pour la province. Il existe des contraintes juridiques, politiques et constitutionnelles qui détermineront s'il est possible d'imposer ce genre de plafond d'une manière qui soit conforme aux accords sur les champs pétroliers au large de Terre-Neuve et s'il sera nécessaire ou souhaitable de respecter ces accords. Tous ceux qui sont présents dans cette pièce sont mieux placés que moi pour comprendre à quoi se résume cette discussion, mais c'est là la grande difficulté de cette proposition du Groupe d'experts.

Pour ce qui est de la question de la réimposition, vous avez raison, sénateur Rompkey. Je veux parler de ce que le gouvernement a en tête lorsqu'il dit, comme il l'a fait au consortium qui travaille à la mise en valeur de Hebron, « Les prix du pétrole sont en hausse. Nous voulons conclure un meilleur marché sur le plan des redevances, et obtenir une participation en capital dans le projet ». Ce qu'il veut dire essentiellement c'est : « Nous pensons que ce projet comporte davantage de bénéfices tirés des ressources qu'auparavant, et à titre de propriétaires réels des ressources, nous devrions recevoir davantage ». C'est une déclaration raisonnable, mais elle risque fort de ne pas avoir les résultats escomptés. Il y a certainement des cas où ce genre d'approche est dans l'intérêt des citoyens de Terre-Neuve-et-Labrador, mais elle débouchera sur des retards ou sur rien du tout. C'est peut-être ce qui s'est produit avec le projet de Hebron, même si certains ne seront pas d'accord. Le consortium pourrait dire que des facteurs économiques présents ailleurs dans le monde les ont poussés à se retirer, mais c'est exactement ainsi qu'il faut penser à ce compromis.

Lorsque j'affirme que la péréquation change tout cela, ce que je veux dire en fait, c'est que le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador prend en considération les transferts de péréquation qu'il reçoit, mais aussi les avantages en matière de développement économique et de revenus fiscaux associés aux ressources qu'il obtient directement des projets qui se réalisent. J'espère que tout le monde reconnaît que, en tant qu'économiste,

consequences of all of these decisions. It is an entirely reasonable way for the government to proceed.

Over the long term, the perspective of the government and the residents of Newfoundland and Labrador, to the extent of my understanding, there is an attempt to seek development strategies that will make all of these issues irrelevant in the future. In the short term, that is not the way in which these agreements are proceeding. The offshore accord specifies the nature of equalization entitlements, to the extent that Newfoundland qualifies, to the year 2019. Over the long medium term, these equalization incentives are important to the way in which these projects will be developed in Newfoundland and Labrador.

**Senator Rompkey:** I had in mind to ask you about the accords but perhaps we should leave that for another day.

**The Chairman:** As you wish, Senator Rompkey.

**Senator Fox:** Under the previous formula, which you seem to endorse, there was a major problem with clawbacks. Would you explain how those clawbacks occurred and what can be done? It puts a province in a terrible fiscal position if two years down the road it has to pay back millions of dollars.

**Mr. Smart:** I will make a distinction between the two clawbacks to which I referred. The first occurs when the economy of a province develops such that it qualifies for a lower transfer entitlement in equalization payments. The second occurs with the process of continual re-estimation of entitlements under the program when a province is asked by the Department of Finance for occasional repayments. The calculations are complicated and based on detailed Statistics Canada data on the economy and the public finances of all the provinces. It takes a long time for the data to become available. Under the old system, we re-calculated seven times each province's transfer entitlement for each fiscal year. It took up to three years for those numbers to converge or to reach a final calculation. Therefore, up to three years later, the federal government could say that it paid a province too much because its economy was stronger than the government thought it was. I suspect there has never been a repayment from a province to the federal government but rather a reduction in amounts received in subsequent fiscal years. The provinces hate that. Clearly, this has been a real sticking point in the formula. I would tend to downplay its fundamental importance because this is an accounting issue, which is important to a government trying to balance a budget. There are probably ways of dealing with those accounting issues that would be much less disruptive to the budget planning and accounting process than what was done. In particular, provincial governments could set aside a reserve fund, in an accounting sense, to allow for the possibility that they might face this kind of clawback in the future. They could use the reserve fund to smooth

c'est précisément de cette manière que je voudrais que mon gouvernement se comporte — qu'il établisse un compromis entre les conséquences fiscales et économiques de toutes ces décisions. C'est une manière d'agir tout à fait raisonnable pour un gouvernement.

À long terme, la perspective du gouvernement et des résidents de Terre-Neuve-et-Labrador, dans la mesure où j'ai bien compris la situation, s'efforcera de trouver des stratégies de développement qui rendront toutes ces questions sans pertinence dans le futur. À court terme, ce n'est pas ainsi que ces accords se déroulent. L'Accord atlantique précise la nature des droits à péréquation, dans la mesure où Terre-Neuve y est admissible, jusqu'en 2019. À moyen et à long terme, ces incitatifs sous forme de transferts de péréquation jouent un rôle important dans la manière dont ces projets seront mis en valeur à Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Rompkey :** Je voulais vous demander de nous parler des accords, mais je pense que je vais garder cette question pour une autre fois.

**Le président :** Comme vous voudrez, sénateur Rompkey.

**Le sénateur Fox :** Avec l'ancienne formule, que vous semblez endosser, il y avait un problème majeur de récupération fiscale. Pourriez-vous nous expliquer comment ces récupérations fiscales sont apparues, et ce qui pourrait être fait à ce sujet? Les provinces se retrouvent dans une situation terrible sur le plan financier lorsque, au bout de deux ans, elles se voient contraintes de rembourser des millions de dollars.

**M. Smart :** Je vais établir une distinction entre les deux dispositions de récupération que j'ai mentionnées. La première se produit lorsqu'une province se développe tellement qu'elle devient admissible à des droits à péréquation inférieurs et par conséquent, à un transfert moins élevé. La deuxième se produit en raison du processus continu de réévaluation des droits à péréquation prévus dans le programme lorsque le ministère des Finances demande à une province d'effectuer des remboursements occasionnels. Les calculs sont compliqués et établis en fonction des données détaillées de Statistique Canada sur l'économie et les finances publiques de toutes les provinces. Il faut du temps avant que les données ne deviennent disponibles. Avec l'ancien système, il fallait recalculer sept fois les droits à péréquation de chaque province pour chaque exercice financier. Il fallait attendre jusqu'à trois ans pour que ces chiffres convergent ou pour obtenir un calcul final. Par conséquent, il fallait attendre jusqu'à trois ans plus tard parfois, pour que le gouvernement fédéral déclare qu'il avait trop versé à une province parce que son économie était plus vigoureuse que ce qu'avait prévu le gouvernement. Je soupçonne qu'une province n'a jamais été forcée de rembourser quoi que ce soit au gouvernement fédéral, mais qu'elle a dû plutôt subir une réduction des montants prévus lors des exercices financiers subséquents. Les provinces ont horreur de cela. De toute évidence, c'est un réel point de friction de la formule. Mais j'aurais tendance à minimiser son importance fondamentale parce qu'il s'agit d'une question de comptabilité, et que c'est important pour un gouvernement qui tente d'équilibrer son budget. Il existe probablement divers moyens de régler ces questions de

the impact of a clawback on a year-to-year basis. If it were so important to provinces, I do not know why they did not take that approach. Perhaps because it would have been costly to build up a reserve fund. Beyond that there is no issue about the cash arriving but rather about the accounting. I am surprised that seemed to drive so much of the process.

There is a related issue that is a much more fundamental substantive and economic risk in the program and has troubled many of the provinces — the way in which we used to calculate the transfers as the difference between the yield of a province like Nova Scotia and the five-province standard, which was, almost effectively, Ontario. The transfers that each province received amounted to the difference between their respective economies and the economy of Ontario. When the Ontario economy did poorly or less well than the rest of the country, it was much more troubling and it created an economic risk for the provinces that might have been inappropriate. The Ontario economy suffered much more in the 1991-92 downturn than the other provinces did. Even if Ontario cuts taxes, it is not clear whether that should have direct impact on the amount of transfers and the overall fiscal health of the other receiving provinces under the formula.

Although it is not related to your question about the continual re-estimation of the old transfers, it is a more fundamental risk that we needed to deal with under the old formula. The new framework agreement was an attempt to deal with both the accounting risk and the economic risk in a way that makes sense. It specified not only the total amount that the federal government would spend on the program but also the shares of that amount to be received by the provinces, more or less. There have been different aspects to it in different years since 2004. The provinces should not be looking for that kind of surety for transfers received but rather for a highly responsive assurance formula whereby a weaker provincial economy will receive more in transfer payments from the federal government. The old formula did have elements such that if Nova Scotia's capacity fell, the transfers would increase. That attractive aspect was thrown away in the 2004 reforms in an attempt to develop a nominal stability and surety but, I think, a much less attractive overall stability in the after-transfer fiscal resources of the provinces.

comptabilité d'une manière qui entraînerait beaucoup moins de perturbations pour la planification des budgets et pour le processus comptable que ce que l'on a fait jusqu'à maintenant. Les gouvernements provinciaux pourraient par exemple mettre de côté un fonds de réserve, au sens comptable, afin de prévoir la possibilité qu'ils aient à affronter ce genre de récupération fiscale dans le futur. Ils pourraient utiliser ce fonds de réserve pour atténuer l'impact de cette récupération d'année en année. Si c'était tellement important pour les provinces, je me demande pour quelle raison elles n'ont pas eu recours à cette méthode. Peut-être parce qu'il aurait été coûteux de constituer un fonds de réserve. Mais à part cela, la difficulté ne tient pas au versement des sommes, mais plutôt à des considérations comptables. Je suis surpris que cette question ait semblé avoir tellement d'importance dans le processus.

Il y a une question connexe qui représente un risque sur le plan économique et sur le fond beaucoup plus fondamental pour le programme, un risque qui a d'ailleurs troublé bon nombre de provinces — et ce risque est lié à la manière de calculer les transferts en se servant de la différence entre le rendement d'une province comme la Nouvelle-Écosse et la norme des cinq provinces, qui, dans la plupart des cas, se révélait être l'Ontario. Les transferts que chaque province recevait correspondaient à la différence entre le rendement de leurs économies respectives et celui de l'Ontario. Lorsque l'économie de l'Ontario donnait un rendement médiocre ou en tout cas moins bon que celui du reste du pays, la situation était encore plus troublante et elle créait un risque économique pour les provinces qui n'était peut-être pas approprié. L'économie de l'Ontario a souffert beaucoup plus lors du repli de 1991-1992 que celle des autres provinces. Même si le gouvernement de l'Ontario réduit ses impôts, il n'est pas sûr que cette mesure ait une incidence directe sur le montant des transferts et sur la santé financière globale des autres provinces bénéficiaires avec la formule.

Même si cela n'a rien à voir avec votre question concernant la continuelle réestimation des anciens transferts, il s'agit d'un risque plus fondamental que celui qu'il fallait juguler avec l'ancienne formule. En effet, le Nouveau cadre était une tentative de s'attaquer à la fois au risque sur le plan comptable et au risque sur le plan économique d'une manière logique. Il précisait non seulement le montant total que le gouvernement fédéral dépenserait dans le programme, mais aussi les parts de ce montant qui seraient distribuées aux provinces, plus ou moins. Ce calcul a pris divers aspects, selon les années, depuis 2004. Les provinces ne devraient pas chercher à obtenir ce genre de garantie pour les transferts reçus, mais elles devraient plutôt tenter de se doter d'une formule d'assurance très bien adaptée aux termes de laquelle une économie provinciale plus faible recevrait davantage de paiements de transfert de la part du gouvernement fédéral. L'ancienne formule possédait certains éléments selon lesquels si la capacité de la Nouvelle-Écosse chutait, les transferts augmentaient. Cet aspect intéressant a été éliminé lors des réformes de 2004 dans une tentative d'instaurer une certaine stabilité et une certaine garantie mais, à mon avis, il en est résulté une stabilité globale beaucoup moins attrayante pour les ressources financières d'après les transferts pour les provinces.

**Senator Fox:** There seems to have been a change in the outlook of some provinces toward the program in not considering that it is indeed an equalization program and so payments should increase or decrease according to the provinces' respective fiscal capacity. In the 1980s, the previous government decided that it had to cut programs. The provinces are talking about returning to that base level plus inflation since that time. In terms of equalization, they considered it the same — a base amount ought not to decrease while the shares should increase. We seem to be getting away from the fundamental concept of equalization. Perhaps we have to change the vocabulary because the words "fiscal imbalance" seems to have become charged with political significance across the country. Once equalization was included in the Constitution, I assumed it would operate over a period of time and that because it was equalization, the transfer amount would decrease or increase based on the developed formula.

Is there a better way to describe the current problems than by using the emotionally and politically charged words "fiscal imbalance," which lead some to deny it? We are talking about a fluid concept that changes over a period of time depending on the changing fiscal capacities of the provinces.

**Mr. Smart:** I hope there is a way to deal with this. Senator, you have hit the nail on the head. This is about putting the genie back in the bottle. There has been a fundamental change over 10 years in the way in which the provinces with these issues, including fiscal imbalance but I do not know how to change that. An environment has been created in which there has been apparent fiscal slack at the federal level, whether that is the result of anticipated or unanticipated surpluses or the way in which funds are allocated. As long as that exists, I am not sure that the provinces can be convinced to think about the issue in any other way. That is a fundamental reason why tax point transfers — taking the money off the table and flushing the excess cash out of the system — have potential to change the way in which governments talk about this issue. That being said, there are important aspects to the comments of some provinces. It makes sense to talk about these issues.

**Senator Stratton:** As you approach this problem and try to resolve it, if you solve this problem you walk on water. It is a huge problem. If you approach this purely on the basis of principle and you establish a set of principles, what would they be? Then from that set of principles, what would be the pragmatic approach you would use? I do not expect an answer today necessarily, but it is important for us to know your opinions with respect to that set of principles and then from there go to a pragmatic approach to solutions.

**Le sénateur Fox :** Il semble que certaines provinces aient changé de perspective à l'égard du programme en cessant de considérer qu'il s'agissait d'un programme de péréquation et que, par conséquent, les paiements de transfert devraient augmenter ou diminuer selon la capacité fiscale relative de chaque province. Durant les années 80, l'ancien gouvernement avait décidé qu'il devait opérer des réductions dans les programmes. Les provinces parlent de revenir à ce niveau de base plus l'inflation depuis ce temps. Pour ce qui est de la péréquation, elles considéraient qu'elle était toujours la même — un montant de base ne devrait pas diminuer et les parts devraient augmenter. Il semble que nous nous éloignons du concept fondamental de la péréquation. Peut-être faudra-t-il changer de vocabulaire, parce que l'expression « déséquilibre fiscal » semble s'être chargée d'une connotation politique d'un bout à l'autre du pays. À partir du moment où la péréquation a été incluse dans la Constitution, j'ai supposé qu'elle serait appliquée durant une certaine période de temps et que, puisqu'il s'agissait de péréquation, que les montants des transferts allaient diminuer ou augmenter suivant la formule retenue.

Existe-t-il un meilleur moyen de décrire les problèmes actuels qu'en utilisant cette expression, le « déséquilibre fiscal », une expression tellement chargée d'émotion et de signification sur le plan politique que certains sont allés jusqu'à nier son existence? Il est question d'un concept fluide qui varie au fil du temps, suivant les fluctuations de la capacité fiscale des provinces.

**M. Smart :** J'espère qu'il existe un moyen de régler ce problème. Sénateur, vous avez mis dans le mille. Cela revient à remettre le génie dans la lampe. Depuis plus de 10 ans, on assiste à un changement fondamental dans la manière dont les provinces abordent ces questions, y compris le déséquilibre fiscal, mais j'ignore comment changer la donne. On a créé un environnement dans lequel il a semblé exister un certain jeu fiscal à l'échelon fédéral, que cette situation soit le résultat d'excédents anticipés ou non, ou de la manière dont les fonds ont été attribués. Tant que cette situation perdurera, je ne pense pas que l'on parviendra à convaincre les provinces d'envisager la question sous un autre angle. C'est une raison fondamentale pour laquelle les transferts de points d'impôt — qui reviennent à prendre l'argent qui est sur la table et à le répartir de manière à éliminer l'excédent du système — ont la possibilité de changer la manière dont le gouvernement aborde cette question. Ceci dit, il y a d'importants aspects que les provinces se doivent de commenter. Il est logique de vouloir parler de ces questions.

**Le sénateur Stratton :** Lorsque l'on décide de se pencher sur ce problème et de tenter d'y trouver une solution, on a l'impression que cela revient à marcher sur les eaux. C'est un problème énorme. Si on décidait de l'aborder purement sur la base des principes, et si on établissait un ensemble de principes, quels seraient-ils? Et à partir de ces principes, quelle serait l'approche pragmatique à privilégier selon vous? Je ne m'attends pas à ce que vous puissiez me répondre aujourd'hui absolument, mais il est important pour nous de connaître votre opinion en ce qui concerne cet ensemble de principes, et ensuite, la marche à suivre pour adopter une approche pragmatique pour trouver la solution.

As soon as you start playing the game of going to the municipalities, going to the resource-based formulas and one province being short-changed or perceived to be short-changed and others arguing that is not the case, I would be fascinated to see what your position would be with respect to the set of principles and the pragmatic approach. It would help us to hear that. I put that to you because I am fascinated by your comments with respect to the O'Brien approach. Would you care to comment?

**Mr. Smart:** You are giving me an opportunity before an august panel to completely design the equalization system in my mind and then decide whether it is a pragmatic approach. I will certainly not turn down that opportunity. It is a useful thing to do.

I will tell you that the principle I did not talk about directly, which would govern the ideal system in my mind and in the minds of a lot of academics, is a full net, 10-province equalization system in which we brought provinces up to the average and down to the average. You are familiar with the idea that the excess of Alberta's fiscal capacity over the average is something that, in principle, we might well want to reduce by asking Alberta to pay into a system. I said the magic words.

Then we turn to pragmatism and we realize that there is absolutely no chance of that, certainly not now. If you are going to make a reform like that, clearly it has to happen when the price of oil is low, not when it is high. In principle it makes sense; in pragmatic terms, the fact that other countries have important elements of that net scheme, contributions by above average governments, should tell us it is not entirely impossible. However, it is impossible today in Canada.

Then the question becomes where does that crazy principle take you in terms of the pragmatic approach? Unfortunately, it leaves a lot of this in the eyes of the beholder. It means that different approaches can be reasonable. In other words, we have two horizontal gaps to worry about — that between the average of the current receiving provinces and Ontario, Ontario being right about the standard that we used to equalize to; and the second upper gap between Alberta and that standard.

Which one do you want to address more? They are both important. It is reasonable to think that additional resources should be devoted to either one or the other. You have to recognize that the first gap between the receiving provinces and Ontario is today much smaller than the second gap. That could make you think that we should be concentrating on the second gap in additional reforms. Doing that would mean these kinds of

À partir du moment où l'on commence à jouer le jeu de vouloir faire appel aux municipalités, d'avoir recours aux formules axées sur les ressources, et où une province affirme faire les frais du système ou du moins, avoir l'impression de faire les frais du système pendant que les autres rétorquent que c'est faux, je trouverais captivant que vous nous fassiez connaître votre opinion concernant l'ensemble de principes et l'approche pragmatique qui pourraient être retenus. Cela nous aiderait de vous entendre à ce sujet. Je vous pose la question parce que je suis fasciné par ce que vous avez dit au sujet de l'approche du Groupe O'Brien. Aimerez-vous faire des commentaires à ce sujet?

**M. Smart :** Vous me donnez l'occasion de recréer complètement le système de péréquation dans ma tête, de décider ensuite s'il s'agit d'une approche pragmatique, et d'en faire part à un prestigieux groupe de personnes. Je serais mal venu de refuser cette occasion en or. Parce que, selon moi, cet exercice est salutaire.

Je vous dirai que le principe que je n'ai pas évoqué directement, et qui régirait le système idéal que j'ai en tête et que beaucoup d'universitaires ont aussi en tête, est celui d'un système de péréquation fondé sur la norme des 10 provinces et offrant un filet de protection complet, qui ferait en sorte de ramener toutes les provinces à la moyenne, soit à la hausse, soit à la baisse. Vous avez entendu parler de cette idée voulant que la capacité fiscale de l'Alberta étant supérieure à la moyenne, on pourrait vouloir en principe la réduire pour la ramener à la moyenne en demandant à l'Alberta de remettre des fonds dans le système. Ça y est, j'ai prononcé les mots fatidiques.

Nous passons ensuite au pragmatisme, et nous réalisons qu'il n'y a absolument aucune chance que cela se produise, en tout cas, pas maintenant. Si on envisage de réaliser une réforme de cette envergure, il est clair qu'elle doit se faire à un moment où le prix du pétrole est bas, pas quand il est élevé. En principe, c'est logique; en termes pragmatiques, le fait que d'autres pays possèdent des éléments importants de ce schéma net, des contributions par des gouvernements qui se situent au-dessus de la moyenne, devrait nous dire que ce n'est pas totalement impossible. Cependant, c'est impossible aujourd'hui, au Canada.

Puis la question à se poser devient : où ce principe un peu fou nous conduira-t-il sur le plan de l'approche pragmatique? Malheureusement, cela dépend beaucoup de l'oeil de celui qui regarde. C'est-à-dire que diverses attitudes semblent raisonnables. Autrement dit, il y a deux écarts horizontaux dont il faut se préoccuper — celui entre la moyenne des provinces bénéficiaires actuelles et l'Ontario, l'Ontario étant exactement la norme dont nous nous servions pour réaliser la péréquation; et l'autre écart supérieur étant celui entre l'Alberta et cette norme.

De quel écart voulez-vous surtout vous occuper? Les deux sont importants. Il est raisonnable de penser que des ressources additionnelles devraient être accordées pour combler l'un ou l'autre. Il faut reconnaître que le premier écart, celui entre les provinces bénéficiaires et l'Ontario, est aujourd'hui beaucoup plus réduit que le deuxième écart. Cela pourrait vous donner à penser que nous devrions nous concentrer sur le deuxième écart dans les

vertical imbalance considerations — deciding what should be done for all 10 provinces in a roughly equal per capita way instead of transfers that focus on the have not, receiving provinces.

That is where I get with the crazy principle that when it comes to devoting additional federal resources to these programs in the future, whether in cash or in tax transfers, we should be focusing on the vertical gap not the horizontal gap.

**Senator Stratton:** Is there a paper that has been prepared about how other countries handle the situation of equalization? Do you know of examples, or is there somewhere we can go to find out about other countries? How does Germany handle it? If they do it, do they do it successfully? Is there a resource we can go to where we can get that information?

**Mr. Smart:** I am not aware of many general surveys of these things. Let me commend one in particular, which was a background paper done for the Séguin commission in Quebec in 2002. It takes the major federal comparatives and goes through a lot of the details of their system. That information is somewhat dated, but I think the commission got the basics right in all of these formulas. The paper deals with how the transfers are calculated, how tax powers are divided and the decision-making process, the political element, as well.

**Senator Stratton:** That is the one that interests me. The decision-making process would help us around here.

**Mr. Smart:** I noticed recently that the Séguin commission still maintains a website four or five years after the report was written. It might be worth reading.

I will offer the comment that it is worth looking at these arrangements; we can learn a lot by thinking about how these systems differ. We should always remember that Canada is quite a different environment than many of these other major federations in that there is so much decentralization in tax and spending powers in this country. The provincial governments are such strong entities compared to state governments in federations like Australia, and even Germany. I think the considerations are quite different here. This is the most developed federation in the world and we have to take a slightly different line as a result.

**Senator Stratton:** I do not disagree. I am more concerned about whether there is an independent body appointed or elected to make the decisions. That is the part that interests me — to take it

réformes additionnelles. Faire cela signifierait s'occuper de ces considérations relatives au déséquilibre vertical — c'est-à-dire décider de ce qu'il faudrait faire pour l'ensemble des 10 provinces en empruntant une solution faisant appel plus ou moins à un transfert égal par habitant plutôt qu'à des transferts qui visent les provinces bénéficiaires moins bien nanties.

C'est à cela que me mène ce principe un peu fou voulant que lorsqu'il s'agit de consacrer davantage de ressources fédérales à ces programmes dans le futur, que ce soit sous la forme de transferts pécuniaires ou de points d'impôt, on se concentre sur l'écart vertical plutôt que sur l'écart horizontal.

**Le sénateur Stratton :** Existe-t-il des documents décrivant comment d'autres pays se sont attaqués à la question de la péréquation? Connaissez-vous des exemples, ou y a-t-il un endroit où nous pourrions nous adresser pour obtenir des renseignements sur ce qui se passe dans d'autres pays? Comment s'y prend-on en Allemagne, par exemple? Et est-ce que leur méthode donne de bons résultats? Connaissez-vous une ressource à laquelle nous pourrions nous adresser pour obtenir cette information?

**M. Smart :** À ma connaissance, il n'existe pas beaucoup d'enquêtes générales sur ce genre de questions. Je pourrais vous en suggérer une en particulier, c'est un document d'information qui a été réalisé pour la Commission Séguin, au Québec, en 2002. Ce document utilise les principales fédérations à titre comparatif, et analyse beaucoup de détails de leur système respectif. Les renseignements sont un peu dépassés, mais je pense que la commission a bien retenu les principes de base dans toutes ces formules. Le document en question examine comment les transferts sont calculés, comment les pouvoirs d'imposition sont répartis et expose le processus de prise de décisions, l'élément politique aussi.

**Le sénateur Stratton :** C'est le genre d'étude qui m'intéresse. Le processus de prise de décisions nous serait très utile.

**M. Smart :** Je me suis aperçu récemment que la Commission Séguin tient toujours un site Web, quatre ou cinq ans après que le rapport ait été publié. Il vaudrait peut-être la peine de le consulter.

Je me permets de vous dire que ces divers arrangements valent la peine que l'on s'y arrête; on peut apprendre beaucoup sur les différences qui existent entre les systèmes. Nous ne devrions jamais oublier que le Canada est un environnement complètement différent de celui de bon nombre de ces autres grandes fédérations, parce que l'on y constate une telle décentralisation des pouvoirs d'imposition et des pouvoirs de dépenser. Les gouvernements provinciaux sont ici de solides entités par comparaison avec les administrations des États dans des fédérations comme l'Australie, et même l'Allemagne. Je pense que les points à examiner sont très différents ici. Nous vivons dans la fédération la plus évoluée du monde, par conséquent, nous devons adopter une ligne de conduite un peu différente.

**Le sénateur Stratton :** Je ne suis pas contre. Mais ce que j'aimerais savoir, c'est s'il existe un organisme indépendant nommé ou élu pour prendre les décisions. C'est l'aspect qui

and depoliticize it as much as possible. Is it working in some countries or is it not? That is the area we should be exploring.

**Mr. Smart:** It is worthy of further exploration. There is relatively little about that in the Séguin commission document. There is relatively little, as well, on fundamental decision making in the two excellent council and federal panel reports. They do not address the question of the decision-making process in such a direct way.

The other source that is certainly worth looking at is the Forum of Federations. You might want to hear from George Anderson or other people from the forum in this process in the future. I am not aware of any particular survey document on the decision-making arrangements that they have done but they certainly have a great deal of knowledge of how this is done around the world.

**The Chairman:** I would like a clarification on the first point about equalizing down. You said that would require a province to pay into the system rather than receive from the system. You said, of course, that could not happen. Why did you not consider a similar situation, when you were speaking with Senator Eggleton and you talked about the tax point transfer in Ontario and the equalization there, by reducing the entitlement under the vertical social transfers? That is another way of equalizing down, is it not?

**Mr. Smart:** Yes; if you are willing to touch that third rail, I encourage you to do it.

**The Chairman:** It would be easier than asking a province to pay up.

**Mr. Smart:** You are absolutely correct. In fact, there are a few references to that approach in the panel report. They are brief and may be even somewhat buried. You would find some supporters on the panel to taking that perspective.

With respect to the obvious issues, there is certainly a view that the existing cash transfers for health and other social programs from the federal government are serving a role. They are there to do something. Many of us disagree on what that thing is. However, if we start taking away these payments from provinces with above-average capacity to any substantial degree, we will have to ask whether those other goals of the existing cash transfer program will still be met.

With respect to anything that reduces the tax transfers, we have to ask whether we are losing something as a result.

m'intéresse le plus — prendre ce mécanisme, et lui enlever le plus de connotation politique possible. Est-ce que ça fonctionne dans certains pays, ou non? C'est dans cette voie que nous devrions aller.

**M. Smart :** Ça vaut la peine d'étudier la question. Il en est relativement peu question dans le document de la Commission Séguin. Il est aussi relativement peu question des processus fondamentaux de prise de décisions dans les deux excellents rapports, celui du comité consultatif et celui du Groupe d'experts du gouvernement fédéral. En effet, ces deux documents n'examinent pas directement le processus de prise de décisions.

L'autre source qui vaut certainement la peine d'être consultée est le Forum des fédérations. Vous voudrez peut-être inviter George Anderson ou d'autres membres du forum au cours de votre étude, dans le futur. J'ignore s'ils ont réalisé quelque enquête sur les arrangements décisionnels, et s'ils possèdent des documents à ce sujet, néanmoins, cet organisme possède énormément de connaissances sur le fonctionnement de ces mécanismes ailleurs dans le monde.

**Le président :** J'aimerais que vous me donniez plus de précisions concernant votre premier point sur l'égalisation à la baisse. Vous avez dit que ce processus exigerait d'une province qu'elle remette de l'argent dans le système au lieu de recevoir de l'argent du système. Et vous avez ajouté, bien entendu, que ce processus ne pourrait pas fonctionner. Pourquoi n'avez-vous pas envisagé une situation semblable, lorsque vous avez discuté avec le sénateur Eggleton, et que vous avez mentionné le transfert de points d'impôts en Ontario et l'égalisation de la capacité fiscale dans cette province, par la réduction des droits à péréquation dans le cadre des transferts sociaux verticaux? Il s'agit d'un autre moyen de réaliser l'égalisation à la baisse, n'est-ce pas?

**M. Smart :** Oui; si vous êtes prêts à envisager cette troisième voie, je vous y encourage.

**Le président :** Ce serait plus facile que de demander à une province de remettre de l'argent dans le système.

**M. Smart :** Vous avez tout à fait raison. De fait, il y a quelques références à ce sujet dans le rapport du Groupe d'experts. Elles sont brèves, et sont même assez difficiles à trouver. Vous pourriez trouver quelques partisans de cette perspective au sein du Groupe d'experts.

En ce qui a trait aux problèmes évidents, il est clair que certains pensent que les transferts pécuniaires existants en matière de santé et de programmes sociaux divers fournis par le gouvernement fédéral ont un rôle à jouer. Ils ont une raison d'être. La majorité d'entre nous ne s'entendent pas sur ce qu'est cette véritable raison d'être. Toutefois, si nous commençons à supprimer ces paiements aux provinces dont la capacité fiscale est supérieure à la moyenne de façon assez substantielle, il faudra se demander si ces autres objectifs du programme actuel de transferts pécuniaires sont toujours remplis.

En ce qui a trait à tout ce qui contribue à réduire les transferts fiscaux, il faut se demander si nous perdons quelque chose au change.

In the case of reducing CHT transfers to Alberta, for example, to tax back its excess fiscal capacity, if you want to take that approach, most people think we would need to think about the Canada Health Act and whether the provisions in the act are still in some sense being supported and defended by the existence of cash payments to all 10 provinces. Then we would have to think about whether that was something that we wanted to continue in the current environment of reforms in that process, and I am not sure at this point whether I have a clear view on any of that. Whether we could continue to run a system where the federal government set important standards and objectives for social service programs but did not have any cash to back it up for at least some of the provinces is clearly a problem.

**The Chairman:** Thank you for the clarification.

**Senator Mitchell:** Dr. Smart, this has been interesting and stimulating, and I appreciate your comments and thoughtfulness.

I am interested particularly in the issue of tax point transfers, and you have just alluded to them yet again. Clearly, one of the advantages of tax point transfers is the alignment between the people who raise the money and the accountability for spending it. The problem with transfers in general is that somebody gets to spend money he or she does not have to raise. In this political environment of accountability in everything, that has a certain amount of appeal. However, it has some serious difficulties, one of which is political. The provinces would much rather have the federal government be their tax collector just as the municipalities would rather have some other level of government be their tax collector. Ultimately, you could get around the differential value of tax points by formula calculation and that kind of thing.

What concerns me is the role of the federal government in establishing national standards, which are profoundly important to Canadian unity and the substance of Canada as a country. It seems to me that giving away tax points can erode that unity. Giving away money without guidelines, as is the case in a large part of the transfers now, is a real problem.

Could you pursue that further for me? What is the role of Canada's central government in establishing unified standards? What is the minimal limit at which the government does not spend enough money to influence that? In Alberta, it was said they were only getting \$1.8 billion for health and it does not amount to very much, but, of course, it does, and it has an impact.

Dans le cas de la réduction du Transfert canadien en matière de santé à l'Alberta, par exemple, en vue de réimposer sa capacité fiscale excédentaire, si vous souhaitez prendre cette approche, la majorité sont d'avis que nous devrions examiner la Loi canadienne sur la santé et vérifier si les dispositions de cette loi sont toujours respectées et protégées par l'existence de transferts pécuniaires dans toutes les 10 provinces. Et ensuite, il faudrait se demander si c'est bien la voie que nous souhaitons continuer d'emprunter dans le contexte actuel des réformes de ce processus, et je ne suis pas sûr, pour le moment, d'avoir bien clarifié mon opinion à ce sujet. En effet, se demander si nous devrions continuer d'utiliser un système au sein duquel le gouvernement fédéral établit des normes et des objectifs importants pour les programmes de services sociaux, mais n'avance pas l'argent requis pour leur mise en œuvre, au moins dans quelques provinces, pose évidemment un problème.

**Le président :** Merci pour ces éclaircissements.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur Smart, votre exposé a été intéressant et stimulant, je vous suis reconnaissant de vos commentaires et de votre obligeance.

Je m'intéresse plus particulièrement à la question du transfert des points d'impôt à laquelle vous venez tout juste de faire allusion, encore une fois. De toute évidence, l'un des avantages découlant du transfert de points d'impôt est l'alignement entre ceux qui génèrent de l'argent et ceux qui assument la responsabilité de le dépenser. En règle générale, le problème avec les transferts, c'est que quelqu'un se retrouve dans la position de dépenser de l'argent qu'il n'a pas eu à générer. Dans notre contexte politique où la responsabilisation joue un rôle de premier plan, il est clair que ce mode de fonctionnement présente des attraits. Cependant, il présente aussi des difficultés graves, dont l'une est politique. Les provinces préféreraient de beaucoup que ce soit le gouvernement fédéral qui agisse comme leur percepteur des impôts, au même titre que les municipalités préféreraient que ce soit quelque autre ordre de gouvernement qui agisse comme leur percepteur des impôts. En fin de compte, on pourrait contourner la valeur différentielle des points d'impôt grâce à une formule de calcul et à ce genre de chose.

Ce qui me préoccupe, c'est le rôle du gouvernement fédéral dans l'établissement des normes nationales qui sont profondément importantes pour l'unité canadienne et pour la substance du Canada en tant que nation. Il me semble qu'abandonner le système des points d'impôt risquerait d'éroder cette unité. Accorder des subventions sans lignes directrices à la clé, comme c'est le cas pour une grande partie des transferts à l'heure actuelle, représente un réel problème.

Pourriez-vous développer cette question pour ma gouverne personnelle? Quel est le rôle du gouvernement central du Canada dans l'établissement de normes unifiées? Quelle est le seuil minimal où le gouvernement ne dépense pas assez d'argent pour exercer son influence? En Alberta, on a déclaré que la province ne recevait que 1,8 milliard de dollars pour les transferts en matière de santé, et ce n'est pas énorme, mais bien entendu, il reste que ce montant a un impact.

**Mr. Smart:** This is the core of the tax point transfer issue, as Senator Murray suggested as well in the previous intervention. This is very political and, frankly, sufficiently political that I am not entirely comfortable as an economist in making pronouncements about it. I agree with everything you said about the accountability benefits of a tax point transfer.

The political problem is that there is an opposition to that among provincial governments. I believe we are agreed that that political opposition is a symptom of the problem that we sometimes call “fiscal illusion,” namely, that provincial governments seem to be convinced that they can spend money that is not generated through taxes on some taxpayers somewhere in the country. The Ontario communications strategy in the last couple of years is a prime example of fiscal illusion. If the province is mainly concerned in its proposed reforms about the situation of the Province of Ontario and Ontario taxpayers per se, it does not make sense to me that Ontario would push for anything other than tax point transfers. It does not make sense that the province would evince support for increased per capita transfers from the federal government when we know that each dollar in transfers received from Ottawa costs, on average, the Ontario taxpayer something like \$1.15 to \$1.20. In that environment, it seems to me that a government that says it wants more per capita cash is just evidence that fiscal illusion is a problem, this disconnect between the people spending the money and the people who are setting the taxes to finance it. We have to do something about it.

The other problem is a horizontal problem. Let me underline my position that this can only be done if we agree that the tax points that are transferred will be fully equalized up and down as in the past. It is problematic for the federal government because it had led to these debates since 1977 over the value of those points, and that has not been fun for anybody.

One possible solution to that is a kind of tax rental agreement in the opposite sense of how we meant it in the past. In the World War II era, a tax rental meant that the federal government was borrowing tax points from the provinces for a temporary period that lasted forever. Now a rental would be in the opposite direction. The federal government would rent points to the provinces. There would be a clear kind of contractual basis. We would agree on the worth of the points, and each province, if it did not like the way the arrangement evolved over time, would have the option to hand back the tax points in exchange for some amount of cash that would grow in some way. In other words, it would be an attempt to put it on a contractual basis where we would no longer debate what these things were worth and who promised what when. That is a tentative proposal, but one that might be considered.

**M. Smart :** C’est au coeur de la question du transfert des points d’impôt, comme l’a fait remarquer le sénateur Murray lui aussi dans son intervention précédente. Il s’agit d’une question politique, et sincèrement, assez politique pour que je ne me sente pas complètement à l’aise, en tant qu’économiste, pour faire des pronostics à ce sujet. J’approuve entièrement tout ce que vous avez dit au sujet des avantages sur le plan de la responsabilisation qui découlent d’un transfert de points d’impôt.

Le problème politique tient à ce que certains gouvernements provinciaux s’y opposent. Je pense que nous sommes d’accord pour dire que cette opposition politique est le symptôme du problème que nous appelons parfois l’« illusion fiscale », c’est-à-dire que des gouvernements provinciaux semblent convaincus qu’ils peuvent dépenser de l’argent qui n’a pas été généré par les impôts de certains contribuables ailleurs au pays. La stratégie de communication adoptée par l’Ontario depuis deux ou trois ans est un bel exemple de cette illusion fiscale. Si, dans ses propositions de réformes, la province se préoccupe principalement de la situation de la province d’Ontario et des contribuables ontariens en tant que tels, il ne me semble pas logique que l’Ontario s’intéresse à quoi que ce soit d’autre que le transfert de points d’impôt. Il ne me semble pas logique que la province veuille manifester son appui à une augmentation des transferts par habitant de la part du gouvernement fédéral, alors même que nous savons que chaque dollar versé par Ottawa sous forme de transfert coûte, en moyenne, au contribuable ontarien, quelque chose comme 1,15 \$ ou 1,20 \$. Dans ce contexte, il me semble qu’un gouvernement qui affirme vouloir obtenir davantage d’argent par habitant ne fait qu’illustrer que l’illusion fiscale est un problème, qui traduit cette coupure entre ceux qui dépensent l’argent et ceux qui ont établi les impôts pour financer ces dépenses. Il faut faire quelque chose à ce sujet.

L’autre problème est horizontal. Je réitère ma position : pour arriver à une solution viable, il faudra admettre, une fois pour toutes, que les points d’impôt transférés doivent être totalement égalisés en amont et en aval, comme dans le passé. C’est un véritable casse-tête pour le gouvernement fédéral, parce que depuis 1977 il se trouve dans un débat sans fin sur la valeur des points. Ce n’est amusant pour personne.

Une des solutions possibles pourrait prendre la forme d’accords de location des domaines fiscaux, qui iraient dans le sens inverse de ceux du passé. À l’époque de la Seconde Guerre mondiale, les accords de location des domaines fiscaux permettaient au fédéral d’emprunter des points d’impôt aux provinces pour une période temporaire indéterminée. Je propose des accords de location qui fonctionneraient en sens inverse puisque ce serait au tour du gouvernement fédéral de louer des points aux provinces, selon des bases contractuelles très claires. La valeur des points serait établie au départ et chaque province, en cas de désaccord avec l’évolution de l’entente après quelque temps, pourrait choisir de remettre les points d’impôt loués en échange d’une somme d’argent majorée d’une façon ou d’une autre. L’objectif serait en fait d’établir une base contractuelle qui nous éviterait de discuter sans fin de la valeur de ces points et de qui a promis quoi et quand. C’est une suggestion qui n’a rien de définitif, mais qui mérite considération.

You asked about national standards, which is a very difficult question, and again, reasonable people could differ on the federal role in these programs. The federal government will always have a predominant role in the regulation of the economy in this country and in the important system of redistribution of income among citizens. There is no question the federal government plays an important role in the economy.

With respect to individual social programs and the national standards that the cash may be supporting, have we reached a point where we are willing to trust the provincial governments to provide the services that their own residents are demanding, and does the federal government need to get involved in that relationship between provincial governments and provincial electorates? That is a question I believe we should be asking. Sometimes the answer is that we do need a federal role, and as an economist, let me just allude to the idea of externalities and spillovers among the provinces. There are important decisions an individual province will make that will have implications for the economy and the country as a whole and for the fiscal situation of other provinces in the country. Education might be a good example of that. Education, particularly post-secondary education, has a big impact on the quality of the work force in the country as a whole. Mobility among provinces is relatively high in this country. That certainly supports the idea that we should have a federal role in financing education and even regulating education and research and development activities in all provinces. What form that intervention should take needs to be thought about further. Whether a specific carved-out cash transfer for post-secondary education can achieve what national objectives in that particular field ought to be is an open question. We used to have a system in which many of these grants were delivered through cost-sharing arrangements, a kind of matching grant where the more that was spent by provincial government, the more they received in transfers from the federal government. That kind of matching arrangement has gone out of fashion over the last 25 years. However, it made sense in an environment where we were trying to develop programs at the provincial level in particular emerging areas of importance. It is important for the federal government to say to the provinces, "We will subsidize that activity, if you on it....," and in the old days it was health, social assistance and so on. The federal government would say, "We will give you financial support. For each dollar you spend, we will give you something." The current environment is one in which we only have block grants. We simply say, "Here is a chunk of cash," which may be equal per capita or not, "a fixed block amount, and it is for education. You must spend it on education." That kind of conditionality, without changing fundamental economic incentives, as in a cost-sharing program, has got us into some of the problems we are in now. Block grants have led to a deterioration of feeling a common objective at all levels of government.

Vous avez posé des questions sur les normes nationales. C'est une question difficile. Là encore, vous trouverez des personnes fort raisonnables qui ne s'entendent pas sur le rôle du fédéral dans ces programmes. Le gouvernement fédéral aura toujours son mot à dire sur la question de la réglementation de l'économie nationale et sur le dossier éminemment important de la redistribution des revenus entre les citoyens. On ne peut contester le rôle prédominant du fédéral en matière d'économie.

Si on considère certains programmes sociaux en particulier et les normes nationales que nos budgets permettent de soutenir, en sommes-nous arrivés à un point où nous pouvons faire confiance aux gouvernements provinciaux pour donner les services attendus par leurs populations, et le gouvernement fédéral doit-il s'ingérer dans cette relation entre les gouvernements provinciaux et leurs électeurs? À mon avis, c'est une question que nous devons nous poser. Tantôt, nous découvrirons que le fédéral doit s'en mêler. À titre d'économiste, je me permets de vous renvoyer aux notions de coûts externes et de retombées dans les provinces. Chaque province prendra des décisions clés qui auront des conséquences sur l'économie globale et le pays tout entier, ainsi que sur la situation fiscale des autres provinces. Le domaine de l'éducation en est un bon exemple. Le domaine de l'éducation, et plus particulièrement encore celui de l'éducation postsecondaire, joue un rôle énorme sur la qualité de la main-d'oeuvre dans tout le pays. La mobilité interprovinciale est relativement importante, une réalité qui prêche certainement en faveur de la participation du fédéral au financement de l'éducation et, j'irai plus loin, à la réglementation des domaines de l'éducation et des activités de R-D dans toutes les provinces. De toute évidence, nous devons réfléchir aux modalités de cette intervention. Il reste à voir si un programme de transferts en espèces sur mesure pour l'éducation postsecondaire permettrait d'atteindre des objectifs nationaux établis dans cette sphère d'activité. Dans l'ancien régime, le financement était souvent octroyé au titre d'ententes de partage des coûts, assimilables en quelque sorte à des programmes de contrepartie dans la mesure où plus les gouvernements provinciaux dépensaient, plus le gouvernement fédéral leur versait en transferts. Ces ententes de contrepartie ont perdu du terrain depuis 25 ans. Elles avaient tout leur sens à l'époque où les provinces devaient mettre sur pied des programmes dans des domaines qui prenaient de plus en plus d'importance. Le gouvernement fédéral doit pouvoir dire aux provinces : « Nous allons financer ce domaine d'activités si vous dépensez plus dans... » Jadis, l'accent était mis surtout sur la santé et l'aide sociale. Le fédéral promettait une contribution financière pour chaque dollar dépensé. Actuellement, tout tourne autour des subventions globales. Le fédéral se limite à dire : « Voici une enveloppe d'argent, proportionnelle au nombre d'habitants ou non, un montant X que nous vous donnons pour l'éducation. » Cette nouvelle conditionnalité, qui n'a pas été accompagnée de nouvelles mesures d'incitation économique de base comme l'étaient les programmes de partage des coûts, explique en partie nos problèmes courants. Les subventions globales ont peu à peu miné le sentiment d'un objectif commun à tous les échelons de gouvernement.

**Senator Mitchell:** I agree. You hit on one point with respect to education, which is the issue of productivity, which is an issue for Canada. Education is a key variable, given in particular that our corporate sector spends much less on educating its workforce than does the United States. At the national level, Canada has to play a role in that issue. As you have said, block grants have really eroded that area.

It is interesting that you say Canada has one of the most decentralized federations in the world, which is true. That may be because it does not have an elected Senate. An elected Senate would not do what many of its proponents would have it do, which is to decentralize further. It would actually centralize and allow us to focus more on national standards. That might not be a bad idea.

With respect to productivity, New York just had a Jane Jacobs day. Jane Jacobs has always drawn the relationship between strong city economies and overall strong economies. You cannot diminish the impact of rural Canada and its importance on our economy; however, cities are exceptionally important, especially in regard to productivity. They have a funding imbalance. If ever there is a fiscal imbalance, it exists in the cities.

Maybe this is absolutely impossible, but the previous government's initiative was to give money from the gasoline tax, if I understand it correctly. Could the federal government get out of that room and give tax points to the municipalities and say, for example, "You, Edmonton, tell us how much you want to raise in gasoline tax, and we will raise it for you. We will make it clear you have requested it so people know you are doing that." The money could be returned in that way. Is there a way to allow the municipality to say, "We are going to move out of the federal gasoline tax amount for X points? You can have them."? They could raise them.

**Mr. Smart:** On this last point, we should look for ways to move in that direction, differentiated tax policies that support greater infrastructure investments within cities. It can be very difficult to implement that kind of tax.

In a sense, the gas tax sharing arrangement was just a cash transfer of the old type. It was tied to the yield, the revenues from a particular tax base. It was not a fundamental reform in the way in which we do these things. It is hard to imagine how you could transfer tax powers of that kind in any real way to the cities. It is very difficult to structure a tax, in particular on something as mobile as gasoline, in a way that would allow different cities to impose different rates. The collection costs and the compliance

**Le sénateur Mitchell :** Je suis d'accord avec vous. Vous avez abordé un enjeu canadien qui concerne le secteur de l'éducation, celui de la productivité. L'éducation représente une variable clé de la solution, notamment parce que notre secteur industriel consacre beaucoup moins d'argent à la formation de sa main-d'oeuvre que ne le font les industries américaines. C'est le pays tout entier qui doit se mobiliser pour trouver des solutions à ce problème d'envergure nationale. Comme vous l'avez souligné, les subventions globales ont mal servi ce secteur.

J'ai été fort intéressé de vous entendre dire que la fédération canadienne compte parmi les plus décentralisées dans le monde. Vous avez tout à fait raison. Notre Sénat non élu en est-il la cause? Si notre Sénat était élu, le résultat serait à l'opposé de ce que d'aucuns prétendent, c'est-à-dire une décentralisation accrue. Dans les faits, il favoriserait une plus grande centralisation et un resserrement autour des normes nationales. Ce n'est pas en soi une mauvaise idée.

Si j'en reviens à la productivité, New York vient tout juste de célébrer la journée Jane Jacobs. Jane Jacobs a toujours fait un parallèle entre la vigueur économique des villes et la vigueur de l'économie nationale. L'idée n'est pas de diminuer l'importance des régions rurales du pays et leur contribution à l'économie canadienne. Cependant, force est de reconnaître le rôle cardinal des villes, au chapitre de la productivité tout particulièrement. Actuellement, leur financement est inégal. S'il existe une telle chose que le déséquilibre fiscal, ce sont les villes qui sont touchées.

Peut-être est-ce impossible, mais l'intention du gouvernement précédent était de leur donner une partie de la taxe sur l'essence, si j'ai bien compris. Serait-il insensé de demander au gouvernement fédéral de distribuer des points d'impôt aux municipalités, en demandant par exemple à Edmonton : « Combien voulez-vous percevoir en taxe sur l'essence? Nous allons percevoir ce montant pour vous. Nous allons bien expliquer que c'est ce que vous avez demandé, pour que toute la population soit au courant. » L'argent pourrait être redistribué de cette façon. Dans ces conditions, existe-t-il un moyen d'autoriser les municipalités à se retirer du programme fédéral de redistribution de la taxe sur l'essence contre un nombre de points X? La perception serait leur responsabilité.

**M. Smart :** Concernant le dernier volet de votre question, nous devrions orienter notre réflexion dans cette direction. Il faudrait en venir à des politiques fiscales distinctes qui favoriseraient l'augmentation des investissements dans les infrastructures municipales. Ce type de régime fiscal peut être très difficile à mettre en place.

D'une certaine façon, l'accord sur le partage de la taxe sur l'essence est un programme déguisé de transfert de fonds de l'ancienne génération. Il était fondé sur le rendement, les revenus d'une assiette fiscale donnée. Nous sommes loin d'une réforme de fond de l'approche. Je ne vois vraiment pas comment on pourrait dans la réalité transférer des pouvoirs fiscaux de ce type aux villes. Il est extrêmement difficile de structurer une taxe, à plus forte raison une taxe sur un bien aussi volatile que l'essence, de manière

burdens would tend to be relatively high. The potential for consumers to avoid that tax simply by shopping elsewhere, of course, would be of primary concern.

When you get to designing tax policies at that very local level — and I distinguish from the provincial level where those issues are not nearly as important — it is hard to see which tax powers can be truly decentralized and differentiated among the cities in a way that will not have great economic cost. As I said before, when you look around at other countries you see things like special income taxes or income surtaxes for workers employed in or resident in a particular city. You also see special sales taxes. It is worth exploring those things. It is a difficult road to go down for the administrative and the economic reasons. We have to start thinking about revenue-sharing arrangements, but hopefully ones that are designed to lead in the direction you have just described.

**Senator Murray:** I do not know exactly where the present government may come down on the question of transfer of tax points. However, I think you know, and I think we all know, that for some time now the federal government institutionally has been opposed to the transfer of further tax points. As your friends in the Department of Finance will tell you, once they are gone, they are gone. Second, there is the political problem of their lack of visibility. Third, there is a problem of a potentially reduced federal influence in some of these fields to the extent that the tax points reduce cash transfers.

I am quite attracted to your idea of the federal government renting tax room to the provinces. I am even more attracted to your idea of a contractual arrangement between the federal government and the provinces on some of these matters, which I think is vastly preferred to trying to bring the hammer down by federal legislation in areas of provincial jurisdiction. Nowhere is the system, it seems to me, more incoherent than in the field of post-secondary education. Health care has demanded and received the most attention because of the block grant system. Thus it has taken the lion's share of such incremental money as there is from the federal government. As a result, post-secondary education has gone begging. In the meantime, the federal government has been spending twice as much on post-secondary education in direct federal payments to individuals and institutions than it has been putting into the transfers to the provinces for post-secondary education. Some people in the academy may think this is fine, but it is not fine. It is not good for the system if you are depriving the core program, which is the program by which provinces support the upkeep, the salaries, and all the rest of it, of universities. There may be a lot to be said for the kind of recommendation you have made, and we should explore it a lot further.

que chaque ville puisse fixer un taux à sa convenance. Les coûts associés à la perception et à l'obligation de conformité seraient astronomiques sans doute. La possibilité pour les consommateurs de se soustraire à la taxe par un moyen aussi simple que l'achat dans une autre ville deviendrait un souci constant.

Quand il est question de politiques fiscales applicables à un rayon aussi local — c'est une autre histoire au provincial, parce que ces enjeux sont loin d'avoir autant d'importance —, il est difficile de déterminer quels pouvoirs fiscaux peuvent être réellement décentralisés et distincts d'une ville à l'autre, sans coûts économiques démesurés. Comme je l'ai dit précédemment, on trouve dans d'autres pays des instruments comme des impôts spéciaux sur le revenu ou une majoration de l'impôt sur le revenu des travailleurs ou des résidents de villes en particulier. D'autres ont opté pour des taxes spéciales de vente. Nous devrions étudier toutes ces avenues. Il faut s'attendre à toutes sortes de tracasseries administratives et économiques. Les accords de partage des revenus sont prometteurs, mais il faudra les concevoir de manière à ce qu'ils aillent dans le sens que vous venez de décrire.

**Le sénateur Murray :** Je ne sais pas au juste ce que le gouvernement en place décidera au sujet du transfert des points d'impôt. Ce que je sais, et vous le savez aussi, je pense, comme nous tous d'ailleurs, c'est que le gouvernement fédéral oppose depuis quelque temps une réticence institutionnelle à toute augmentation des transferts de points d'impôt. Vos amis des Finances seront d'accord : une fois qu'on les a transférés, ils ne reviennent pas. Le manque de visibilité pose un autre problème, de nature politique celui-là. Le troisième problème ressortit au risque pour le fédéral de perdre son influence dans certains domaines, dans la mesure où les points d'impôt ont pour effet de réduire les transferts de fonds.

Votre idée de location de domaines fiscaux du fédéral aux provinces me sourit assez. Je suis encore plus emballé par votre suggestion d'une base contractuelle entre le gouvernement fédéral et les provinces dans certains de ces domaines, qui présente nettement plus d'avantages que de faire marcher les provinces au fouet des lois fédérales dans des domaines de leur compétence. À mon avis, l'incohérence est à son comble dans le domaine de l'éducation postsecondaire. Le secteur de la santé a demandé et il a obtenu toute l'attention, tirant profit du régime des subventions globales. La santé a pris la part du lion des fonds additionnels débloqués par le fédéral, laissant le secteur de l'éducation postsecondaire mendier les miettes. Le fédéral n'en a pas moins dépensé deux fois plus en versements directs aux particuliers et aux établissements qu'en transferts aux provinces en appui à l'éducation postsecondaire. Les milieux universitaires sont peut-être satisfaits de la tournure des événements, mais c'est loin d'être une bonne nouvelle. Aucun système ne peut sortir gagnant quand son programme principal est réduit à la portion congrue. C'est ce programme qui permet aux provinces d'assurer l'entretien, les salaires et autres dépenses de ce genre dans les universités. Il y aurait beaucoup à dire au sujet de vos recommandations et je propose que nous en fassions un examen approfondi.

Federal governments have never liked equalization. Politicians do not like it because of its lack of political visibility. Finance officials in particular do not like it to the extent it is an open-ended demand on the fisc. As you say, the provinces prefer equalization, but that has never stopped them from demanding the enrichment of the social transfers. Of course they prefer equalization because it is unconditional. They know when they get into that room they are at a disadvantage because it is an entirely federal program. They are totally at the mercy of the federal finance minister and the government as to what they will get. Thus they are at that disadvantage on equalization.

That does have a constitutional basis. One or two of the provinces have had a lot of legal research done to find out whether they could successfully take the federal government to court on equalization. None of them have done so, which tells us something about the justiciability of the constitutional provision relating to equalization. The provinces have somewhat more leverage when they get into the room with the federal government on the social transfers because they must deliver the programs.

You mentioned health. I think health is not too badly off. The federal government, as of the last arrangements the Martin government made, is committed to a 6 per cent per annum increase in the health transfer until 2014, or thereabouts, which is pretty realistic. It provides some incentive for the provinces to try to keep the increased costs of health within that order of magnitude, provided the federal government does not try to micromanage the health system of which they know very little in any direct way.

There have been three reports on equalization. With all due modesty, I might mention the report that this committee brought in on equalization in 2002. Mr. Al O'Brien will be here next week; he chaired the federal panel. The third report came from the Council of the Federation panel of which I was a member. The Council of the Federation panel had a rather wider mandate. It was to look into both the vertical and horizontal imbalance, whereas the federal panel was restricted to equalization, as was the Senate committee.

There is quite a large degree of commonality in both the approach and the recommendations of the three committees. One was that equalization should be based on the relative fiscal capacity of the provinces, that the best way of measuring relative fiscal capacity was a 10-province standard, and that the best way to measure it was to have all tax revenues in and to have a representative tax system and all resources in. Where we differed is in a matter of detail, and technical detail at that. The federal panel agreed that all resources should be in, as you have said. That is, 100 per cent of the resources should be included in order to measure relative fiscal capacity and to measure the relative entitlement of the various recipients. They then addressed the federal affordability problem by saying that only 50 per cent of resource revenues should be included in determining the payout. That would not lessen the proportional payout as among the

Les gouvernements fédéraux n'ont jamais été de fervents adeptes de la péréquation. Les politiciens y sont réticents parce qu'elle ne leur donne pas de visibilité politique. Les gens des finances y répugnent encore plus parce qu'elle ouvre toute grande la porte du fisc. Comme vous l'avez si bien dit, même si les provinces préfèrent la péréquation, cela ne les a jamais empêchées de demander toujours plus de transferts sociaux. Bien entendu, elles préfèrent la péréquation à cause de son caractère inconditionnel. Elles savent que, dès qu'elles mettent le pied dans l'étrier, elles sont désavantagées parce que le programme est entièrement fédéral. Elles sont à la totale merci du ministre fédéral des Finances et du gouvernement pour ce qui est de la part qu'elles obtiendront. C'est un inconvénient pour les provinces.

Cette situation a des fondements constitutionnels. Une ou deux provinces ont mené des analyses juridiques exhaustives pour connaître leurs chances de gagner contre le fédéral au tribunal sur la question de la péréquation. Aucune n'est allée de l'avant, ce qui nous en dit long sur la justiciabilité de la disposition constitutionnelle en matière de péréquation. Les provinces ont un peu plus d'emprise sur la question des transferts sociaux parce qu'elles sont responsables de la prestation des programmes.

Vous avez aussi parlé de santé. À mon avis, le domaine de la santé s'en tire plutôt bien. Le gouvernement fédéral, aux termes des dernières ententes signées par le gouvernement Martin, doit augmenter ses transferts en matière de santé de 6 p. 100 par année jusqu'en 2014, je crois, ce qui m'apparaît plutôt réaliste. Cet engagement incite en quelque sorte les provinces à faire tout leur possible pour maintenir les hausses des coûts de la santé dans cet ordre de grandeur, sous réserve que le gouvernement fédéral ne s'avise pas de se mêler de la micro-gestion du système de santé, dont il a une connaissance directe très sommaire.

En tout, trois rapports sont parus sur la péréquation. En toute modestie, je précise que le comité a rédigé son propre rapport sur la péréquation en 2002. Nous recevrons M. Al O'Brien la semaine prochaine. Il a présidé le groupe d'experts du fédéral. Le troisième rapport est l'oeuvre d'un groupe d'experts du Conseil de la fédération, auquel j'ai siégé. Le mandat du Conseil de la fédération était de loin le plus large. Il visait à étudier le déséquilibre, tant vertical qu'horizontal, alors que le groupe d'experts du fédéral s'est concentré sur la péréquation, au même titre que le comité sénatorial.

L'approche et les recommandations des trois comités partagent beaucoup de points communs. Tout d'abord, les trois préconisent une péréquation fondée sur la capacité fiscale relative des provinces, que le mieux pour mesurer cette capacité est d'appliquer la norme représentative des dix provinces, selon une formule qui inclue toutes les recettes fiscales et un régime fiscal représentatif qui tient compte de toutes les ressources. Les dissensions portent sur des détails, qui plus est de nature technique. Le groupe d'experts fédéral a conclu qu'il fallait intégrer toutes les ressources, comme vous l'avez souligné. Cela signifie que la totalité des revenus tirés des ressources doit être prise en compte dans la mesure de la capacité fiscale relative et celle des droits relatifs de chaque bénéficiaire. Sur la question de l'abordabilité pour l'administration fédérale, le Groupe a tranché que la moitié seulement des revenus tirés de l'exploitation des

provinces. The provincial panel said, “Go with 100 per cent. If the federal government thinks there is an affordability program, scale back proportionately and do it in the sight of man and God and take the heat for it, defend it.” That is the main difference on that point.

I would like to ask you, because I have not had a chance to reflect on it or study it very closely, why you support the recommendation of the federal panel, the O’Brian panel, that we should go from 32 or 33 revenue sources down to five. Why would we want to get locked into five? Some of us have felt we should go in the other direction. You mentioned the property taxes that do not get skewed to the disadvantage of British Columbia. You mentioned user fees, and such matters as — not to too fine a point on it — certain provincially owned hydro companies and their rates and resources.

Why would we not be going in the opposite direction and taking a larger number of revenue sources with a 10-province standard in order to have a good, proper measurement of relative fiscal capacity?

**The Chairman:** Mr. Smart, would you like to comment on any of those points and answer the last question?

**Mr. Smart:** There is a lot to answer. It is all interesting and I concur with much of what the senator said. I will try to pick a few spots to answer the various issues that you have raised.

Let me go right back to the issue of education, the issue of tax point transfers versus cash and if you like the games that have been going on between the orders of government in the last few years. As an employee of an Ontario university, I cannot tell you there was anything wrong with the federal government spending money directly on education. I do not think I would anyway. It may be true, as you suggested, that could be some skewing of priorities in that environment where the federal government is figuring out where constitutionally and administratively, it can spend directly on education instead of giving transfers to the provinces.

**Senator Murray:** It is the incoherence that troubles me and the fact that there is very little, if any, consultation between the federal government and the provinces as to what we should do and you should do in support of higher education.

**Mr. Smart:** I do not disagree. In the current environment the vertical overlap, that is, both levels of government raise taxes and there are transfers going from the federal to the provincial level, is problematic. Negotiations in transfer reform were difficult over health between 1997 and 2004. In that environment, I can see a federal government saying, “ Transfer reform is very difficult

ressources devrait être considérée pour le calcul des paiements. Une telle formule ne réduirait pas les paiements proportionnels entre les provinces. Le groupe provincial a pour sa part recommandé de calculer l’intégralité des revenus. Si le gouvernement fédéral s’inquiète de l’abordabilité, il n’aura qu’à réduire les paiements de façon proportionnelle, aux yeux et au su de tous, et à défendre ses décisions. C’est la principale différence sur ce point.

J’aimerais vous demander, n’ayant pas eu moi-même l’occasion de réfléchir à la question ni d’en faire une analyse poussée, pourquoi vous appuyez la recommandation du groupe d’experts du fédéral, le Groupe O’Brian, de passer de 32 ou 33 sources de revenus actuelles à 5 seulement. Quel serait l’avantage pour nous de nous en tenir à cinq sources? Certains d’entre nous pensent qu’il faut faire l’inverse. Vous avez fait allusion aux impôts fonciers non qui ne sont pas biaisés, au détriment de la Colombie-Britannique. Vous parlez aussi de frais d’utilisation et d’autres considérations — de façon plus ou moins subtile — comme les sociétés d’hydroélectricité appartenant aux provinces, de leurs taux et de leurs ressources.

Pourquoi ne pas faire le contraire? Nous pourrions augmenter le nombre de sources de revenus et adopter une norme des dix provinces pour nous assurer une méthode fiable et appropriée de mesure de la capacité fiscale relative. Pourquoi pas?

**Le président :** Monsieur Smart, avez-vous quelque chose à ajouter sur ces différents points avant de répondre à la dernière question?

**M. Smart :** J’ai beaucoup à dire. C’est un domaine infiniment intéressant et je suis du même avis que le sénateur en général. Je vais reprendre quelques points pour répondre aux différentes interrogations que vous avez soulevées.

Je vais tout d’abord revenir sur la question de l’éducation, la question des transferts de points d’impôt par rapport aux transferts en argent, pour enfin me prononcer sur l’espèce de jeu auquel se livrent les différents ordres de gouvernement depuis quelques années. Comme je travaille pour une université ontarienne, je serais mal venu de vous dire que le gouvernement fédéral n’aurait pas dû investir directement en éducation. De toute façon, ce n’est pas ce que je pense. Vous n’avez pas tort quand vous dites que le gouvernement fédéral a un peu de mal à établir ses priorités parce que, dans la situation actuelle, il a du mal à savoir si, sur les plans constitutionnel et administratif, il devrait subventionner directement l’éducation au lieu de verser des transferts aux provinces.

**Le sénateur Murray :** Ce qui me choque le plus, c’est le niveau d’incohérence et l’absence, à toutes fins utiles, de consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces sur leurs responsabilités respectives concernant le soutien à l’éducation postsecondaire.

**M. Smart :** Ce n’est pas moi qui vais vous contredire. Nous sommes aux prises actuellement avec le chevauchement vertical que crée le double régime d’imposition du fédéral et des provinces de même que le régime des transferts du fédéral au provincial. Les négociations entourant la réforme des transferts en matière de santé ont été épiques de 1997 à 2004. Dans un tel

here. We have objectives that may differ from those of the provinces. We do not think that, through transfer reform, we will be able to arrive at a coherent, consistent plan that combines our various objectives, so let us carve out an area where we will do the least harm in terms of incoherence.” By focusing on research and development, both constitutionally and practically, they made a reasonable attempt to say, “We do not want to rely on additional transfers in this area at this point. We do not think that will work. Let us find an area where the potential for conflicts is the lowest possible.” The reality was that, in the absence of that additional federal spending, the situation in Canadian universities over that time and, indeed, today would be fairly dire. It may be worth looking for that kind of horizontal, carving out of policy areas for the federal government, in addition to tax point transfers. That is all I want to suggest.

Health is not too badly off. This is really the same issue. You are correct; the 2004 health accord was a fundamental change in the federal government’s attitude toward financing health care. Certainly, that file is not live in the way it was prior to the 2003 agreement. My concern is with the way we got there, between the 1995 to 1997 cuts in social transfers and that, more than restoration, the additional funds were triple the amount that was cut out in the first place.

You have put your finger on a key issue, namely, whether there is incentive for provincial governments to control costs in the current environment. If we have a stable transfer formula, those incentives are much stronger than an environment where additional cost pressures create additional arguments for additional transfers. In that sense, yes. In just a looking-forward sense, there is nothing about the nature of that grant that will prevent similar considerations from arising in the future. You may be right that the federal government has gained a lot of credibility in terms of here is a grant once and for all for health by putting a lot of money into it, but I do not think the fundamental process has changed.

On the Council of the Federation report, that is right. There is a parallel between those various recommendations that you talked about, namely, the idea that we should have a formula and the idea that we should have a 10-province standard, which is one area where I disagree with both. On inclusion, the panel’s attitude — and, Al O’Brien will tell you this next week — towards 50 per cent inclusion was different. It was on a principle basis and not as Senator Murray and I believed, namely that it was mostly about affordability. I think that he will talk about things like provincial ownership and Senator Rompkey’s type of concerns about how benefits should accrue to provinces that have these resources and about this argument that there are costs of development that should be deducted.

contexte, j’entends très bien le gouvernement fédéral dire : « La réforme des transferts est très difficile. Nos objectifs ne concordent pas toujours avec ceux des provinces. Selon nous, la réforme des transferts ne nous permettra pas d’aboutir à un régime cohérent et uniforme fidèle à nos objectifs divergents. Permettez-nous d’adopter un régime sur mesure qui risque moins d’être incohérent. » En se concentrant sur la R-D, tant sur les plans constitutionnel que pratique, le gouvernement a tenté de faire de son mieux pour nous convaincre de l’inutilité de nouveaux transferts dans ce domaine, pour l’instant. Selon nos élus, ce n’est pas la bonne solution. Ils ont cherché un domaine le moins susceptible de générer des conflits. En réalité, sans la majoration des subventions fédérales, la situation des universités durant cette période et encore aujourd’hui serait assez catastrophique. Peut-être serait-il avantageux pour le fédéral d’explorer la voie des politiques sur mesure et horizontales, conjuguées à des transferts de points d’impôt. Je n’irai pas plus loin sur ce point.

Le domaine de la santé ne s’en tire pas trop mal. En réalité, c’est un seul et même combat. Vous avez raison, l’accord sur la santé conclu en 2004 a véritablement bouleversé l’attitude du gouvernement fédéral en matière de financement de la santé. De toute évidence, ce dossier n’est plus aussi chaud qu’avant l’accord de 2003. Ce sont les événements précurseurs qui m’inquiètent, c’est-à-dire les compressions massives imposées de 1995 à 1997 dans les transferts sociaux, et l’ajout d’une somme qui ne correspond pas aux compressions initiales, mais qui équivaut en fait au triple de ces compressions.

Vous soulevez un point fondamental quand vous demandez si on incite actuellement les gouvernements provinciaux à contrôler les coûts. Une formule de transfert stable serait beaucoup plus stimulante qu’un environnement dans lequel l’augmentation des coûts sert d’argument pour justifier les demandes incessantes de hausse des transferts. En ce sens, vous avez raison. Si nous anticipons l’avenir, rien ne nous permet de croire que ce cadre de financement, à cause de sa nature même, réglera quoi que ce soit en ce sens. Certes, le gouvernement a gagné en crédibilité en versant une subvention unique pour la santé, très substantielle par ailleurs, mais le processus fondamental demeure inchangé.

En ce qui a trait au rapport du Conseil de la fédération, vous avez raison également. Oui, on peut faire un parallèle entre les recommandations que vous avez évoquées, soit l’adoption d’une formule et de la norme des dix provinces, mais je ne suis pas d’accord dans les deux cas. Au sujet de l’inclusion... Le point de vue du groupe d’experts — qu’Al O’Brien vous exposera la semaine prochaine — diverge pour ce qui est de l’inclusion de la moitié des revenus. Il parle de principes, alors que le sénateur Murray et moi-même sommes plutôt d’avis que le facteur de l’abordabilité prime. Je crois qu’il abordera des thèmes tels que les sociétés appartenant aux provinces et d’autres sujets qui interpellent le sénateur Rompkey, comme les mesures à prendre pour que les profits reviennent aux provinces où se trouvent les ressources et la déduction des coûts de développement.

I frankly do not find any of these arguments strong and do think it is about affordability and re-jigging provincial allocation, good for some, bad for others.

The more important difference between the council report that talks about 100 per cent inclusion but a new framework global cap on the expenditures in the program if necessary, and the panel report that talks about starting from the other direction, adding more but with 50 per cent inclusion maybe having a cap, is that the starting point matters for those discussions. You will recall the cost of 100 per cent inclusion in 10-province standard. It is on the order of \$25 billion, I believe.

**Senator Murray:** You are in the ballpark.

**Mr. Smart:** It is certainly an amount that most of us would consider an unaffordable number for the federal government. I have difficulty with the process. It starts with that as the principle base number and scales back. I am much happier with a five-province standard, as in the old days, and the new framework approach of putting in more money. The important thing is, as with the federal panel, those additional funds should be added in or taken out on an equal per capita basis rather than with the proportional scaling.

I think that the main argument for five bases is that it would work. It would be possible to get reasonably close to the allocation of funds that we have seen in the past and in which we would deem to be fair allocation across the provinces and to do it in a way that only required a simple calculation involving five inputs for each province, as the report suggests. I would distinguish that issue from the numbers that go into the allocation formula and the question of the size of the pool of revenues or the pool of federal funds that we start with to determine how high we are going to equalize in all cases.

For example, you talked about whether it would be desirable to put user fees into the calculation, to include 100 per cent of the user fees collected by all 10 provinces in the national average tax rate or the national pool of revenues that was used in the old 2004 formula to determine the standard. I am not against that in principle; however, one issue is that there are serious arguments why user fees do not really represent a tax capacity that differs across provinces. It is much more like a business transaction between a government and its citizens than a tax.

The second issue is this question of the size of the pool. That is quite separate from how many calculations we have to do to allocate it among provinces. If we think user fees should go into the calculation we can still do that with the panel's five number type approach. The whole question of how big the pool should be becomes irrelevant as soon as you accept there will be a global cap.

Honnêtement, aucun de ces arguments ne m'apparaît très convaincant. Je persiste à croire que c'est une question d'abordabilité et qu'il faudra remanier les allocations aux provinces, à l'avantage de certaines mais moins pour d'autres.

La principale divergence entre le rapport du Conseil, qui favorise le calcul de la totalité des revenus et un nouveau plafond global des dépenses du programme, au besoin, alors que le rapport du groupe d'experts va dans la direction opposée en recommandant une majoration mais l'inclusion de la moitié seulement des revenus, plafonnés le cas échéant, nous rappelle qu'il faut revenir au point de départ de la discussion. Je souligne que l'inclusion de la totalité des revenus selon la norme des dix provinces est de l'ordre des 25 milliards de dollars.

**Le sénateur Murray :** Et c'est le coût approximatif.

**M. Smart :** Je suis à peu près certain que la plupart d'entre nous jugeront que le gouvernement fédéral n'a absolument pas ces moyens. Le processus ne me convainc pas non plus. Un principe sert de base pour établir les montants, qui sont diminués ensuite. Je suis beaucoup plus à l'aise avec la norme des cinq provinces, comme au bon vieux temps, et avec le nouveau cadre qui prévoit l'augmentation des crédits. Selon moi, et comme le propose le groupe d'experts fédéral, les hausses ou les diminutions devront être établies de façon égale par habitant, et non selon une formule d'échelonnement proportionnel.

Le principal argument favorable à la norme des cinq provinces est son efficacité. À peu de choses près, on pourrait revenir à une méthode d'affectation éprouvée dans le passé, qui garantirait une juste répartition entre les provinces selon une formule de calcul relativement simple qui ferait intervenir seulement cinq termes pour chacune des provinces, comme il est mentionné dans le rapport. Je tiens à faire une distinction entre les nombres utilisés dans la formule de répartition et la valeur de l'enveloppe globale des revenus ou des fonds fédéraux qui servira de base pour déterminer les niveaux de la péréquation dans tous les cas.

Par exemple, vous avez posé une question sur la pertinence d'inclure des frais d'utilisation dans les calculs, soit 100 p. 100 des frais d'utilisation prélevés par les 10 provinces pour calculer le taux d'imposition moyen ou l'enveloppe globale des revenus à l'échelle nationale, dont l'ancienne formule de 2004 tenait compte pour établir la norme. Je ne suis pas contre le principe. Seulement, nous avons de très sérieuses raisons de croire que les frais d'utilisation ne rendent pas compte des écarts entre la capacité fiscale des provinces. Il s'agit beaucoup plus d'une opération commerciale entre le gouvernement et les provinces que d'un impôt.

Le deuxième volet est celui de la valeur de l'enveloppe globale. En réalité, cette question a très peu à voir avec le nombre de calculs à faire pour faire une répartition juste entre les provinces. Si nous décidons qu'il faut inclure les frais d'utilisation dans le calcul, rien ne nous empêche de le faire avec la méthode des cinq termes prônée par le groupe d'experts. La question de la valeur de l'enveloppe globale perd tout intérêt à partir du moment où nous admettons l'idée d'un plafond global.

There has been heat about whether we should go from a five-province standard to a 10-province standard. Anyone who accepts there will be a cap on the total expenditures imposed by the federal government should recognize that it becomes entirely irrelevant how we determine the standard. We have gone from a system in which the standard of actual practices of some five or 10 of the provinces determines total spending to a new system where we say we do not care about the actual practices for determining the pool but we care about affordability; then we need a formula for that.

**Senator Murray:** That is why they do not like the new framework. It bears no relationship to the relative fiscal capacity of the provinces.

**Mr. Smart:** It is a new framework in that it introduces the idea of a hard global cap. That was a big departure and struck a lot of people as the wrong way to go. I am here to suggest it is equalization in that it targets the scarce federal resources to the provinces who need it most in the sense of lowest fiscal capacity but instead of saying, let us use the actual practices of five or 10 provinces to determine the overall pool of funds, it says we are going to start with a pool that we consider affordable for the federal government. There are elements of that in the systems in other countries. One thing that is common that we have not seen in any of these proposals in Canada is that the amount of money that the federal government is willing to spend on the program will be the yield of a function of its own tax bases. Many countries set aside some tax bases and indicate that they are earmarked to finance an equalization system. We could do that in Canada and have a third way so that it would not be that the total amount of money would be determined by the provincial yields or by negotiations among first ministers, as in the new framework which is problematic and difficult. The third way would be to say we are going to pick a number which is key to some notion of affordability to the federal government, federal revenues themselves or some components of that, and then allocate the funds, so determined, and we will use the funds using the old formula to allocate. The panel, the council, the Department of Finance and I agree that we use RTS to allocate. I am now much more open to different approaches for determining the pool.

**Senator Murray:** The number as to the 10-province standard with 100 per cent revenue coverage in 2005-06 would be \$15 billion and that would represent a \$5.7 billion increase over the five previous formulas in 2005-06.

**Mr. Smart:** That includes the potential for payments to Ontario or not?

**Senator Murray:** No. It is the 10-province standard with 100 per cent increase. No, Ontario is out.

**Mr. Smart:** That is the key then for anyone considering these options in the future, 10 province 100 per cent, makes real the possibility that Ontario would again become formally eligible for equalization.

Le débat devient très émotif quand il est question de passer de la norme des cinq provinces à une norme des dix provinces. Pourtant, si nous nous mettons d'accord pour plafonner les dépenses globales du gouvernement fédéral, force nous sera d'admettre qu'il est absolument inutile de discuter de la façon d'établir la norme. Dans un tel régime, ce n'est plus la norme en usage dans cinq ou dix provinces qui détermine le budget total, mais l'enveloppe est fixée sans égard à l'usage, en tenant compte du critère de l'abordabilité. Nous avons besoin d'une formule pour cela.

**Le sénateur Murray :** C'est pour cette raison que le nouveau cadre a reçu un accueil plutôt tiède. Il ne tient pas compte de la capacité fiscale relative des provinces.

**M. Smart :** Le cadre est nouveau parce qu'il introduit le concept du plafond global strict. C'est tout à fait inédit et beaucoup y ont vu une erreur. Je suis venu vous dire qu'il s'agit d'une véritable méthode de péréquation parce qu'elle permet de répartir les ressources comptées du fédéral entre les provinces qui en ont le plus besoin étant donné leur capacité fiscale inférieure. Cependant, au lieu de nous appuyer sur ce qui se passe dans cinq ou dix provinces pour calculer l'enveloppe budgétaire globale, nous allons déterminer la valeur de l'enveloppe selon ce qui est jugé abordable pour le gouvernement fédéral. On retrouve des similarités avec ce qui se fait dans d'autres pays. Une des caractéristiques de cette proposition, déjà adoptée ailleurs mais nouvelle ici, a trait à la somme que le fédéral s'engagerait à affecter au programme, qui serait déterminée selon le rendement de sa propre assiette fiscale. Beaucoup de pays réservent des éléments de leur assiette fiscale au financement du programme de péréquation. Le Canada pourrait choisir cette option et disposer d'une troisième avenue. L'enveloppe totale ne serait plus fonction des rendements provinciaux ni des résultats des négociations entre les premiers ministres comme le propose le nouveau cadre, qui est loin d'être limpide ou facile. La troisième avenue consisterait à fixer la valeur des affectations en tenant compte du critère de l'abordabilité pour le gouvernement fédéral — selon les revenus du fédéral ou certains éléments de ces revenus — et à affecter les fonds selon l'ancienne formule. À l'instar du groupe d'experts, du Conseil et du ministère des Finances, je crois qu'il faut déterminer les montants affectés selon la formule du régime fiscal représentatif. Je suis beaucoup plus ouvert pour ce qui est des méthodes utilisées pour fixer la valeur de l'enveloppe globale.

**Le sénateur Murray :** Pour 2005-2006, avec la norme des dix provinces et l'inclusion de la totalité des revenus, nous arrivons à un total de 15 milliards de dollars. C'est 5,7 milliards de plus qu'avec les 5 formules antérieures pour 2005-2006.

**M. Smart :** Avec ou sans les paiements potentiels à l'Ontario?

**Le sénateur Murray :** Sans. C'est la hausse qui découle de la norme des dix provinces et du calcul de la totalité des revenus. Sans l'Ontario, donc.

**M. Smart :** C'est de cela dont il faudra se souvenir quand ces diverses options seront soupesées : 10 provinces — 100 p. 100. L'Ontario pourrait enfin redevenir admissible à la péréquation.

**Senator Murray:** They are just barely over the standard, which is 6.9.

**Mr. Smart:** The point I would raise in that context is then it becomes harder to predict the total cost of the program because even a small increase in Alberta's revenues that raises the standard \$10 has to be paid to Ontario in respect of all 12 million residents, \$120 million, just because of a relatively small change due to oil prices.

**Senator Murray:** We will have other witnesses such as Mr. O'Brien here next week.

**The Chairman:** Unfortunately our time has run out for today and we appreciate Professor Smart being here and posing points for us consider, especially the practicalities of the politics as they impact on the economic analysis.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:22 p.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Nancy Ruth** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. The Standing Senate Committee on National Finance is meeting today to continue its study into the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. This is a timely study of an issue that is attracting more attention. We will be building on our previous work and on the equalization formula, but we will also move beyond that to consider the issue more broadly.

Today, I am pleased to welcome representatives from the Atlantic Institute for Market Studies, AIMS, a Halifax-based economic and social policy think tank. We are joined by Charles Cirtwill, vice-president of AIMS, and Bobby O'Keefe, a policy analyst.

**Charles Cirtwill, Vice-President, Atlantic Institute for Market Studies:** Thank you for the invitation to attend tonight to chat with the committee about the fiscal imbalance.

Before I start with the prepared comments, I want to take a few moments to talk briefly about our institute and to give you a little background. We are a Halifax-based think tank. We call ourselves the eastern Canadian voice for regional, national and international public policy debate. We cover all gamets of the public policy spectrum — health, education, public policy, finance and municipal affairs. We cover a broad range of subjects.

**Le sénateur Murray :** L'Ontario dépasse à peine la norme, qui est de 6,9.

**M. Smart :** Je tiens quand même à souligner qu'il serait plus difficile d'estimer le coût total du programme. Effectivement, même si une très légère hausse des revenus de l'Alberta fait augmenter la norme de 10 \$, il faudrait verser cette somme à chacun des 12 millions de résidents de l'Ontario, ce qui représente 120 millions de dollars pour une hausse minimale des prix de l'essence.

**Le sénateur Murray :** Nous entendrons d'autres témoins sur la question, dont M. O'Brien, la semaine prochaine.

**Le président :** Je suis désolé, mais nous avons épuisé le temps que nous avons aujourd'hui. Nous avons été ravis de vous accueillir, monsieur Smart. Merci d'avoir alimenté notre réflexion, notamment en ce qui a trait aux retombées concrètes des politiques sur l'analyse économique.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 22 pour étudier, en vue d'en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Nancy Ruth** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui pour poursuivre son étude de l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. C'est une étude opportune d'une question qui retient de plus en plus l'attention. Nous nous baserons sur nos travaux antérieurs et sur la formule de péréquation, mais nous examinerons aussi cette question dans un contexte plus vaste.

Aujourd'hui, je suis heureuse d'accueillir des représentants de l'Atlantic Institute for Market Studies, AIMS, un groupe de réflexion sur la politique économique et sociale dont le siège est à Halifax. Nous recevons Charles Cirtwill, vice-président de AIMS, et Bobby O'Keefe, analyste de politiques.

**Charles Cirtwill, vice-président, Atlantic Institute for Market Studies :** Je vous remercie de nous avoir invités ce soir pour discuter du déséquilibre fiscal avec les membres du comité.

Avant de commencer mon exposé, je voudrais vous parler brièvement de notre institut et vous mettre en contexte. Nous sommes un groupe de réflexion qui a son siège à Halifax. Nous nous targuons d'être la voix de l'est du Canada dans le débat sur la politique publique régionale, nationale et internationale. Nous couvrons toutes les facettes du spectre de la politique publique : santé, éducation, orientations gouvernementales, finances et affaires municipales. Nous abordons un large éventail de sujets.

In our 12-year history, AIMS has become one of the most decorated think tanks in the world. We have won four Sir Anthony Fisher International Memorial Awards. Only two other institutes in the world have won that award that many times, both considerably larger than us. We are extremely pleased about that.

In our anniversary year two years ago, we won a fifth international award, the Templeton Freedom Award for Institute Excellence. That gives you a sense of the quality of our work, the breadth that we cover and the fact that, in the think-tank community, we have done very well amongst our peers.

We try to keep our message simple. As outlined in our opening statement, AIMS has published a series of commentaries on the issues of equalization and the subject of fiscal imbalance. This is our second set of commentaries on the subject.

Drawing from that material, from our previous research and from an ongoing project, we make the following observations. First, if there is a vertical fiscal imbalance, it is in favour of the equalization-receiving provinces, ERPs. Second, if there is a horizontal imbalance, it is in favour of the equalization-receiving provinces. Third, the equalization program perpetuates that dependence of equalization-receiving provinces. It should instead be used as an incentive for sound fiscal management. Two opportunities for that exercise relate to the treatment of non-renewable resource revenues and the handling of debt.

I will start with why there is no vertical fiscal imbalance. As everybody knows, beginning in 1993, the federal government aggressively pursued a balanced budget agenda in an effort to reduce the level of national debt as a per centage of GDP. The provinces followed suit with all provinces improving their operating balances, primarily during the period between 1992 and 1999. By 2005-06, only two provinces — Prince Edward Island and Ontario — projected budget deficits.

The key to realize is that the means by which these balanced budgets have been achieved are very different. Between 1992 and 1999, Ontario and Alberta — both non-equalization-receiving provinces — achieved budget balances by keeping program spending in check while their own source revenues increased.

Extending this analysis to 2004-05, while relying increasingly on growth in transfers, Ontario and Alberta remained ahead of the national average in balancing transfers, again with own source revenue growth to reduce operating deficits.

During the same period, one of the equalization-receiving provinces followed a similar trend. Saskatchewan's own initiatives in improving its operating balance rivalled that of Alberta. Quebec also performed respectably in this regard with its own initiatives basically at the national average.

En 12 ans d'existence, AIMS est devenu l'un des groupes de réflexion les plus décorés dans le monde. Nous avons remporté quatre prix Sir Anthony Fisher International Memorial Awards. Deux autres instituts seulement dans le monde ont remporté ce prix aussi souvent. Dans les deux cas, ils ont beaucoup plus de ressources que nous. Nous sommes donc extrêmement fiers de cette réalisation.

En 2004, l'année de notre dixième anniversaire, nous avons remporté un cinquième prix international, le Templeton Freedom Award for Institute Excellence. Voilà qui illustre la qualité de notre travail et l'ampleur de notre rayonnement. En fait, dans le milieu des groupes de réflexion, on peut dire que nous avons fort bonne réputation parmi nos pairs.

Nous essayons de livrer un message simple. Comme nous le disons dans notre déclaration d'ouverture, AIMS a publié une série de commentaires sur la péréquation et le déséquilibre fiscal. Nous en sommes à notre deuxième série de commentaires sur le sujet.

En nous fondant sur ces documents, sur nos recherches antérieures et sur un projet en cours, nous pouvons faire les observations suivantes. Premièrement, s'il existe un déséquilibre fiscal vertical, il est à l'avantage des provinces bénéficiaires de la péréquation (PBP). Deuxièmement, s'il existe un déséquilibre fiscal horizontal, il est à l'avantage des provinces bénéficiaires de la péréquation. Troisièmement, le programme de péréquation perpétue la dépendance des PBP. Il devrait au contraire servir d'incitatif à une solide gestion financière. Le traitement des revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables et le traitement de la dette sont deux occasions de le faire.

Je vais commencer par expliquer pourquoi il n'y a pas de déséquilibre fiscal vertical. Chacun sait que depuis 1993, le gouvernement fédéral s'efforce vigoureusement d'équilibrer son budget afin de réduire la dette nationale en pourcentage du PIB. Les provinces ont emboîté le pas, et toutes ont amélioré leur solde de fonctionnement, surtout entre 1992 et 1999. En 2005-2006, seules les provinces de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Ontario ont prévu des budgets déficitaires.

Il est essentiel de se rendre compte que les moyens par lesquels les provinces ont équilibré leurs budgets sont très différents. De 1992 à 1999, l'Ontario et l'Alberta, qui sont des provinces non bénéficiaires de la péréquation, ont réussi à équilibrer leurs budgets en surveillant les dépenses de programme et en augmentant leurs revenus autonomes.

Prolongeant cette analyse en 2004-2005, tout en comptant de plus en plus sur la croissance des transferts, l'Ontario et l'Alberta sont restées en tête de la moyenne nationale de l'équilibre des transferts avec la croissance des revenus autonomes pour réduire le déficit de fonctionnement.

Au cours de la même période, l'une des provinces bénéficiaires de la péréquation a suivi une tendance semblable : les mesures prises par la Saskatchewan pour améliorer son solde de fonctionnement ont rivalisé avec celles de l'Alberta. Le Québec a également obtenu des résultats respectables à cet égard, ses mesures le plaçant à peu près au niveau de la moyenne nationale.

On the flip side, three of the four Atlantic provinces and Manitoba relied on significant increases in federal cash transfers to improve their operating balances. Only Nova Scotia had increases in own source revenues greater than increases in program spending. Four of those provinces had their federal transfers increase at a rate greater than the national average.

Also interesting to note is the fact that only two provinces, Saskatchewan and Newfoundland, saw their federal transfers decrease during this period. All other provinces, both equalization-receiving provinces and equalization-paying provinces, saw their federal transfers increase.

The conclusion from the spending trends of the last 15 years is clear. Federal transfers have allowed almost all of the provinces to maintain spending levels beyond the reach of their own source revenues. Equalization-receiving provinces in particular have especially benefited from this federal largesse.

This does not address the question, moral and political, of whether the federal largesse has been sufficient to meet the broader goals of the Canadian federation, or the equally more political question of whether the existence of the largesse at all has created more harm than good. The numbers conclusively demonstrate who the winners are under the current system.

Having addressed vertical imbalance, let us talk about horizontal imbalance. The question of winners and losers is also tied directly to this question of horizontal fiscal imbalance and the idea that not every province has enough revenue to provide the same level of services that are provided in other provinces.

This imbalance has most often been portrayed as the poorer provinces, such as those in Atlantic Canada, not having the money to provide the same services as the richer provinces like Alberta and Ontario. The problem with this assertion is that many of the equalization recipients spend more per capita on government services than do the richer provinces.

If we look at total government spending per capita by the provinces, of the five provinces with spending greater than the national average, four are equalization recipients.

Spending alone does not tell the whole story because comparative purchasing power must also be considered to determine if variable spending levels enable the provincial governments to purchase what they are supposed to be purchasing, which are relatively comparable levels of services.

The federal government's expert panel appeared to address the issue by simply saying it was too difficult to determine what cost side factors were at play. They argued that the expense of determining cost variables accurately would probably not be worth it in the end. In essence, the panel accepted the conventional wisdom of zero capitalization of costs.

Trois des quatre provinces de l'Atlantique et la province du Manitoba, par contre, se sont appuyées sur d'importantes augmentations des transferts de fonds fédéraux pour améliorer leurs soldes de fonctionnement. C'est seulement en Nouvelle-Écosse que les revenus autonomes ont augmenté plus que les dépenses de programme. Et quatre de ces provinces ont bénéficié d'augmentations des transferts fédéraux à un rythme supérieur à la moyenne nationale.

Il faut également savoir que deux provinces seulement, la Saskatchewan et Terre-Neuve, ont connu une baisse des transferts fédéraux au cours de cette période. Toutes les autres provinces, les bénéficiaires comme les non bénéficiaires de la péréquation, ont connu une augmentation des transferts fédéraux.

La conclusion des tendances des dépenses des quinze dernières années est claire. Les transferts fédéraux ont permis à presque toutes les provinces de maintenir des niveaux de dépenses supérieurs aux possibilités que leur auraient données leurs revenus autonomes, et les PBP ont plus particulièrement profité des largesses fédérales.

Cela ne dit rien, bien entendu, sur les aspects moral et politique de la question de savoir si ces largesses ont été suffisantes pour réaliser les grands objectifs de la fédération canadienne ou, question davantage politique, si l'existence même de ces largesses fait en réalité plus de tort que de bien. Cela montre cependant très bien qui sont les gagnants du système actuel.

Après avoir parlé de déséquilibre vertical, parlons maintenant de déséquilibre horizontal. La question des gagnants et des perdants est également directement liée à la question du déséquilibre fiscal horizontal et à l'idée que les provinces n'ont pas toutes suffisamment de revenus pour fournir le même niveau de services que partout ailleurs.

Ce déséquilibre est le plus souvent présenté comme le contraste entre les provinces plus pauvres, comme celles de l'Atlantique, qui ne peuvent pas offrir les mêmes services que les provinces plus riches comme l'Alberta et l'Ontario. Le problème que soulève cette affirmation est que beaucoup de bénéficiaires de la péréquation dépensent plus d'argent par habitant en services gouvernementaux que les provinces plus riches.

Si l'on considère le total des dépenses gouvernementales par habitant et par province, quatre des cinq provinces dont les dépenses sont supérieures à la moyenne nationale sont des bénéficiaires de la péréquation.

Les dépenses à elles seules ne disent pas tout, puisqu'il faut aussi tenir compte du pouvoir d'achat comparatif pour déterminer si ces niveaux de dépenses variables permettent aux gouvernements provinciaux d'acheter ce qu'ils sont censés acheter, à savoir des niveaux de services comparables.

Le groupe d'experts du gouvernement fédéral a abordé la question en disant simplement qu'il était trop difficile de déterminer les facteurs parallèles qui entrent en ligne de compte dans les coûts. Selon lui, il ne serait probablement pas rentable de calculer ces variables avec précision. Sur le fond, le Groupe a accepté l'idée reçue de la « capitalisation nulle » des coûts.

That means that they agreed with the prevailing assumption that regardless of the provincial economy, the cost of public services in each province is the same. If Ontario suddenly finds itself with \$1 extra to buy public services and Nova Scotia finds itself with \$1 extra to buy public services, then the amount of public services that both those provinces could purchase is the same. That is the assumption. In fact, that has been the assumption since the beginning of the equalization program in Canada.

Let us just explore that assumption for a minute. In the United States, they do not equalize the fiscal capacity of states because they assume the differences are fully capitalized in the variable wage, rent and price structures present in each state.

In Australia, on the other hand, they take the opposite view. They do attempt to allow for the variation of the market cost for public services. Therefore, it is not necessarily the case in the Australian view that, if you have an extra dollar in Auckland, you can buy the same dollar in Wellington.

Queen's University Professor Tom Courchene has completed some work in this area using average provincial wage rates to demonstrate that, here in Canada, the local economy does have a measurable impact on what he terms 'effective fiscal capacity.' We at AIMS have expanded on this work.

Where Dr. Courchene used wages to try and correct for this effect, our work looked at the broader costs that a business would face in different provinces, making note of where differences between a private business and a provincial or local government would arise.

We did not look at differences in tax burden. Our findings mirrored those of the professor. We found that a purchasing parity gap does exist, but we also discovered that, in 2004-05 for example, once equalization is taken into account, seven provinces had effectively more revenue than Ontario once cost considerations were taken into account.

Yes, Alberta was one of the seven, but the others were the four Atlantic provinces, Manitoba and Saskatchewan. Equalization gives ERPs the ability to purchase more public services than Ontario. The proposed Ontario cap put forward by the expert panel only mitigates that effect, it does not eliminate it.

Consider next what the equalization-receiving provinces are spending their equalization money on. One of our commentaries provided to the committee is titled "The Flypaper Effect." We explored the phenomenon where governments receiving subsidies choose to spend excess amounts on public service. A recent report from Australia argued that money thrown at a state government tends to stick even though the welfare of the households would be better served if the money was passed on through lower taxes.

This analysis applies equally to Canada. Equalization-receiving provinces tend to have larger numbers of public service employees on a per-capita basis and pay public servants a greater wage

Autrement dit, il est d'accord avec l'hypothèse communément acceptée que, quelle que soit la situation économique provinciale, le coût des services publics est le même dans toutes les provinces. Si l'Ontario a soudainement un dollar de plus à dépenser pour acheter des services publics et que la Nouvelle-Écosse a également un dollar de plus à dépenser, ce dollar permet d'acquérir le même volume de services publics dans les deux provinces. Voilà l'hypothèse qui est retenue. En fait, cette hypothèse a cours depuis le début du programme de péréquation au Canada.

Voyons de plus près cette hypothèse. Aux États-Unis, on n'égalise pas la capacité financière des États parce qu'on suppose que ces différences sont entièrement capitalisées dans la structure des salaires, des loyers et des prix en vigueur dans chaque État.

En Australie, on adopte la position inverse : on essaie de prévoir la variation du coût des services publics sur le marché. En conséquence, dans le modèle australien, il est acquis qu'un dollar de plus à Auckland ne permet pas nécessairement d'acheter les mêmes services qu'un dollar de plus à Wellington.

Le professeur Tom Courchene, de l'Université Queen's, s'est penché sur cette question en se servant de la moyenne des taux de salaire provinciaux pour faire la preuve qu'au Canada, l'économie locale a effectivement un impact mesurable sur ce qu'il appelle la « capacité fiscale réelle ». À l'Institut, nous nous sommes appuyés sur le travail du professeur.

Là où M. Courchene se servait des salaires pour essayer de corriger cet effet, nous avons envisagé plus généralement les coûts d'une entreprise dans différentes provinces, en repérant les différences entre une entreprise privée et un gouvernement provincial ou local.

Nous n'avons pas tenu compte du poids relatif de l'impôt. Nos constatations sont conformes à celles du professeur. Nous avons découvert qu'il existe effectivement un écart dans la parité d'achat, mais nous avons également découvert que, en 2004-2005, par exemple, une fois tenu compte de la péréquation, sept provinces avaient en fait plus de revenus que l'Ontario après calcul des coûts.

Oui, l'Alberta en était. Mais les autres étaient les quatre provinces de l'Atlantique, le Manitoba et la Saskatchewan. La péréquation donne aux PBP la possibilité d'acquérir plus de services publics que l'Ontario, et le « plafonnement de l'Ontario » proposé par le Groupe d'experts ne fait qu'atténuer cet effet; il ne l'élimine pas.

Considérons maintenant ce que les PBP font de leurs paiements de péréquation. Dans notre commentaire intitulé « The Flypaper Effect, » nous examinons le phénomène par lequel un gouvernement qui reçoit des subsides décide de dépenser l'excédent dans sa fonction publique. Comme le fait valoir un récent rapport publié en Australie, l'argent « lancé » au gouvernement d'un État a tendance à coller, même si le bien-être des ménages serait mieux servi si cet argent servait à réduire les impôts.

Cette analyse est également applicable au Canada. Les provinces bénéficiaires de la péréquation ont généralement plus de fonctionnaires par habitant et rémunèrent mieux leurs

premium, compared to the average industrial wage in each province, than the national average of those measures. On top of this, the equalization receivers have higher-than-average debt levels.

To reiterate, ERPs, equalization-receiving provinces, have more buying power and use it to hire more public servants and pay them a higher premium than is generally found in the rest of the Canada. This sounds like a horizontal imbalance, but not the one that has garnered so much attention during the debate to date.

Switching from the question of vertical and horizontal imbalance, let us talk now about why equalization-receiving provinces do not have to be so. To this point, we said that equalization represents a boon to the ERPs, giving them the ability to purchase services beyond those available using their own source revenues and, in most cases, giving them the ability to spend more on public servants or public services than the EPPs, the equalization-paying provinces.

Despite these apparent benefits, equalization remains a long-term threat to the economic health of ERPs because, as it is structured now, there is no incentive to cease being an ERP. In fact, there are powerful disincentives.

Consider first, the question of non-renewable natural resource revenues. These are not like income or sales taxes. Such taxes and most other revenues are renewable because they flow from the endlessly renewed efforts and activities of people. The same is true of revenues from renewable natural resources such as forest products or hydroelectric power. Provided that these are husbanded properly, they can provide a reasonably sustainable long-term flow of income.

But non-renewable natural resource revenues come from the sale of finite resources. When the oil and gas, or copper or coal or nickel are gone, they are gone. So when we sell these resources, it is a one-time deal. God will not put new minerals under the ground when we deplete the current ones. We are the stewards of those resources and must manage them in the interests of all present and future citizens. We therefore have both a financial responsibility and a moral obligation not to treat this money like a lottery windfall, or to sell the house to splurge on fancy cars or new clothes, or to have the revenues viewed as regular revenues to be included in the equalization formula to the detriment of those provinces that own them.

fonctionnaires (comparativement à la moyenne des salaires dans le secteur privé) que la moyenne nationale de ces mesures. Et, par-dessus le marché, les provinces bénéficiaires de la péréquation sont plus endettées que la moyenne.

Redisons-le, les PBP ont plus de pouvoir d'achat et l'emploient pour engager plus de fonctionnaires et les payer plus cher qu'ailleurs dans le pays. Cela ressemble tout à fait à un déséquilibre horizontal, mais pas à celui qui a fait l'objet de tant d'intérêt dans le débat jusqu'ici.

Mais laissons la question du déséquilibre vertical et horizontal pour se demander pourquoi ce n'est pas une fatalité que d'être une province bénéficiaire de la péréquation. Jusqu'ici, nous avons montré que la péréquation représente un bienfait pour les PBP. Elle leur donne la possibilité d'acquérir des services plus nombreux que ce que leur permettraient leurs revenus autonomes et de dépenser plus, en matière de services publics ou d'embauche de fonctionnaires, que les provinces non bénéficiaires de la péréquation.

Malgré ces avantages manifestes, la péréquation reste une menace à long terme pour la santé économique des PBP parce que, telle qu'elle est structurée actuellement, elle n'incite pas les provinces à ne plus être bénéficiaires : en fait, elle fait exactement le contraire.

Considérons tout d'abord la question des revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables. Les revenus tirés de ces sources ne sont pas identiques aux revenus tirés de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente. Ces taxes et la plupart des autres revenus sont renouvelables parce qu'ils découlent d'efforts et d'activités sans cesse renouvelés. Il en va de même pour les revenus tirés de l'exploitation de ressources renouvelables, par exemple les produits forestiers ou l'hydroélectricité. Pourvu que ces ressources soient correctement exploitées, elles peuvent fournir des revenus à long terme relativement stables.

Mais les revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables sont le produit de la vente de ressources limitées. Lorsque le pétrole et le gaz ou le cuivre, ou encore le charbon ou le nickel auront disparu, ils auront disparu. Par conséquent, lorsque nous vendons ces ressources, c'est un marché ponctuel. Le bon Dieu ne va pas reverser de nouvelles réserves de pétrole, de gaz, de cuivre ou de charbon dans nos sols lorsque nous aurons épuisé les ressources actuelles. Les gens d'aujourd'hui ne sont que les gardiens de ces ressources et ils doivent les gérer dans l'intérêt de tous les citoyens d'aujourd'hui et de demain dans les régions qui les possèdent. Nous avons donc la responsabilité à la fois financière et morale de ne pas traiter cet argent comme une manne céleste ou de vendre la maison pour financer un goût capricieux pour les voitures à la mode ou de nouveaux vêtements. Il ne faut pas non plus les considérer comme des revenus ordinaires qui pourraient être comptabilisés dans la formule de péréquation, au détriment des provinces qui les possèdent.

If it is correct that non-renewable natural resource revenues must be treated as capital, it follows that they should be reinvested so as to confer benefits on each province's citizens. The ultimate owners of the resource are those provinces' citizens. Over a long period of time, you want those benefits to continue to accrue. That does not happen currently.

That means such revenues should be used exclusively for two things. One of them is debt reduction. When you are heavily indebted, it makes sense to sell assets to relieve the pressure of interest payments and free income for more productive purposes. The other thing that can be done is to create a heritage or trust fund where a province invests the capital and spends only the income it generates. That would smooth out the huge fluctuations in natural resource revenues that occur, while creating an asset that could be invested in things that confer long-term benefits like infrastructure, medical research and top-flight facilities for schools, colleges and universities.

Of course, the challenge for equalization is that many provinces do not act responsibly and instead spend these revenues as if they were ordinary provincial income. While the revenues last, they effectively boost the province's spending capacity, but at the cost of creating an inequity where some provinces can afford to offer richer services than others simply by running down their capital assets to finance current consumption.

Such abuse, however, is no reason for the equalization program effectively to force all recipient provinces to act in this way.

The solution to this problem appears relatively straightforward. In calculating both the 10-province standard up to which equalization-receiving provinces are to be brought and their equalization entitlements, Ottawa should look at what the provinces actually do with their non-renewable natural resource money. If, like Alberta, a province is a net contributor to equalization and spends it on ordinary spending, that money should count towards its fiscal capacity and should feed through to the calculation of the 10-province standard.

Correspondingly, if an equalization-receiving province spends its revenues as ordinary program spending, that money should be counted in that province's fiscal capacity and deducted from its equalization entitlement.

If, on the other hand, a province acts responsibly and treats its non-renewable resource revenues as the asset they are, this should be reflected in the way those revenues are treated under equalization. For example if the money goes to reduce provincial debt, it should not be counted in the province's fiscal

S'il est exact que les revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables doivent être traités comme du capital, il s'ensuit qu'ils doivent être réinvestis de façon à produire des avantages pour les citoyens de chaque province, qui sont les propriétaires ultimes de ces ressources. À terme, on souhaite que ces bénéfices continuent d'affluer. Or, ce n'est pas ce qui se produit à l'heure actuelle.

Cela signifie que ces revenus doivent être employés exclusivement à deux fins. La première est la réduction de la dette. Lorsqu'on est lourdement endetté, comme c'est le cas de beaucoup de provinces, il est logique de vendre certains éléments d'actif pour soulager la pression exercée par les paiements d'intérêts et libérer du revenu pour des fins plus productives. La deuxième est de créer un patrimoine ou un fonds de fiducie, grâce auquel une province investit le capital et ne dépense que le revenu produit. Cela permet d'atténuer les importantes fluctuations enregistrées dans les revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles tout en créant un actif qui peut être investi dans des projets aux avantages à long terme, par exemple dans de l'infrastructure authentique, la recherche médicale et des installations de premier ordre pour les écoles, les collèges et les universités.

Bien entendu, le problème de la péréquation est que beaucoup de provinces n'agissent pas de façon responsable et dépensent ces revenus comme s'il s'agissait de revenus provinciaux ordinaires. Tant que ces revenus durent, ils augmentent effectivement la capacité financière de la province — c'est-à-dire sa capacité de dépenser —, mais au prix d'une inégalité telle que certaines provinces peuvent offrir des services plus nombreux que les autres simplement en employant leur actif immobilisé pour financer la consommation courante.

Ce genre d'abus n'est cependant pas une raison pour que le programme de péréquation contraigne effectivement toutes les provinces bénéficiaires à en faire autant.

La solution à ce problème semble relativement simple. Dans le calcul de la norme des dix provinces à laquelle les provinces bénéficiaires doivent être hissées et des paiements de péréquation, Ottawa devrait tenir compte de ce que les provinces font réellement des revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables. Si, comme c'est le cas de l'Alberta, une province est un contributeur net de la péréquation et qu'elle dépense ces revenus pour financer des dépenses de programme ordinaires, cet argent devrait être comptabilisé dans sa capacité financière et, par conséquent, être pris en considération dans le calcul de la norme des dix provinces.

De même, si une province bénéficiaire de la péréquation dépense ses revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables pour financer des programmes ordinaires, cet argent doit être comptabilisé dans la capacité financière de la province et être déduit de ses paiements de péréquation.

Si, par contre, une province agit de façon responsable et traite ces revenus comme l'actif qu'ils sont effectivement, cela doit se traduire dans la façon dont ces revenus sont traités dans la péréquation. Par exemple, si cet argent est employé pour réduire la dette provinciale, il ne devrait pas être comptabilisé dans la

capacity. If it goes into a heritage-type fund, only the revenues generated by the fund, not the capital endowment of the fund itself, should be counted in the province's fiscal capacity.

Interestingly, such an approach would also help resolve a horizontal inequity in the way equalization is financed. Including non-renewable natural resource revenues in the fiscal capacity used to calculate the 10-province standard increases the entitlements of the equalization-receiving provinces. But the extra costs of such payments are financed principally out of federal taxes, not out of a tax levied, for example, on Alberta's oil industry. There is no such tax. As a result, the burden of these expanded entitlements falls chiefly on federal taxpayers resident in Ontario, a province that does not benefit from higher oil and gas prices.

Our approach to non-renewable natural resource revenues would also allow the federal government to honour its promise not to count such revenues in calculating provinces' equalization entitlements — subject only to the condition that these revenues be treated as capital, not income — while improving incentives for those revenues to be handled correctly.

This is in marked contrast to the expert panel's recommendation that actual resource revenues should be used as the measure of fiscal capacity in the equalization formula. That continues the bad old practice of treating non-renewable resource revenues in recipient provinces as if they were ordinary revenues.

The idea that equalization be used as incentive applies not only to non-renewable natural resource revenues, but also to provincial debt. Just as the current system encourages the abuse of non-renewable resource revenues, it also encourages provinces to carry more debt. Dealing with debt alone would have a substantial impact on the ERPs' ability to provide comparable public services primarily because high debt levels result in high debt service costs.

Rather than providing the equalization-receiving provinces with additional money to provide public services, the majority of equalization dollars go to pay interest on the debts of the recipient provinces. In fact, between 2000 and 2005, 92.1 per cent of equalization payments went to pay the provinces' debt service costs.

Consider for a moment what would happen to the provinces' ability to provide services if they were free of debt and its associated debt servicing costs. At present, all provinces' program spending could be fully covered by provincial revenues. That also includes federal transfers other than equalization at their current levels. Only one province, British Columbia, has program expenditures that exceed 95 per cent of its revenues. This means

capacité financière de la province. S'il est employé pour créer un fonds du type patrimonial, seuls les revenus produits par le fonds, et non pas la dotation en capital proprement dite, doivent être comptabilisés dans la capacité financière de la province.

Fait intéressant, ce genre de méthode permet aussi de régler une inégalité horizontale produite par la façon dont la péréquation est financée. L'inclusion des revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables dans la capacité financière employée pour calculer la norme des dix provinces augmente les paiements des provinces bénéficiaires. Mais les coûts supplémentaires de ces paiements de péréquation sont principalement financés par les impôts fédéraux et non pas par un impôt levé, par exemple, sur le secteur pétrolier de l'Alberta, car il n'existe pas d'impôt de ce genre. Par conséquent, le fardeau retombe principalement sur les contribuables de l'Ontario, province qui ne profite pas de la hausse du prix du pétrole et du gaz.

La méthode que nous préconisons pour le traitement des revenus tirés des ressources naturelles non renouvelables permettrait également au gouvernement fédéral de remplir sa promesse de ne pas comptabiliser ces revenus dans le calcul des paiements de péréquation (sous réserve seulement que ces revenus soient traités comme du capital) tout en améliorant les incitatifs visant à faire traiter ces revenus correctement.

Nous sommes loin de la recommandation du Groupe d'experts, à savoir que les revenus réellement tirés des ressources naturelles devraient servir à mesurer la capacité fiscale dans la formule de péréquation, qui perpétue la mauvaise habitude de traiter les revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables dans les provinces bénéficiaires comme s'il s'agissait de revenus ordinaires.

L'idée que la péréquation soit employée comme incitatif encourageant une bonne gestion financière dans les provinces s'applique non seulement aux revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables, mais également à la dette provinciale. Tout comme le système actuel encourage l'abus de ces revenus, il incite également les provinces à s'endetter davantage. Le seul traitement de la dette aurait un impact important sur la capacité des provinces bénéficiaires à fournir des services publics comparables, principalement parce qu'une dette élevée donne lieu à des coûts de service de la dette importants.

Plutôt que de fournir plus d'argent aux provinces bénéficiaires pour fournir des services publics, la majorité des fonds de péréquation sert à payer les intérêts sur la dette des provinces bénéficiaires. En fait, de 2000 à 2005, 92,1 p. 100 des paiements de péréquation ont servi à payer le service de la dette des provinces.

Imaginons un instant ce qu'il adviendrait de la capacité des provinces à fournir des services si elles étaient libérées de la dette et du service de la dette. À l'heure actuelle, toutes les dépenses de programme des provinces pourraient être entièrement absorbées par les revenus provinciaux, y compris les transferts fédéraux — autres que de péréquation — à leurs niveaux actuels. Seule une province, la Colombie-Britannique, a des dépenses de

that, if the provinces had no debt, they would have sufficient revenue to cover their program expenditures with a per centage left over for tax reduction or other investment.

In effect, the provinces do not need additional equalization cash from the federal government for program spending. They need assistance with managing their debts, or, at the very least, they need incentives to deal with those debts, rather than a handout to allow them to service their debts without having to raise the money themselves. Remember, debt is simply deferred taxation, and by encouraging higher-than-average debt loads, equalization is actually encouraging a perpetual variation in tax levels across the country.

Earlier, we dealt with one option for rewarding appropriate debt management when discussing non-renewable natural resource revenues. Another option might be using some per centage of the equalization fund to finance a direct debt swap between the federal and provincial governments. Of course, any swap would have to be tied to certain performance parameters on the provincial side. Balanced budgets and matching provincial debt repayment dollars are two such options that should be considered. These conditions would be crucial in avoiding the moral hazard of seeing provinces simply rack up more debt once the federal government has paid down the existing provincial debt.

In conclusion, if all the provinces were able to reach national average levels of public service employees, wage premiums and debt, and if the savings achieved were passed on directly to the equalization program, Saskatchewan, Manitoba and Quebec would effectively have their need for equalization wiped out, with savings totalling more than 100 per cent of their average equalization benefit. The Atlantic provinces would yield lower savings, ranging from about 19.8 per cent of the province's equalization entitlement in New Brunswick to 47.5 per cent in Newfoundland.

While not eliminating the need for equalization, this analysis provides further support to the argument that the current system over-equalizes, with the result that the extra cash is captured by well-organized public servants — who turn the extra money into either substantially higher wage premiums, extra public employees or both — or it allows politicians to shift taxation into the future by using equalization to finance high levels of public debt. None of these outcomes was intended by the equalization program, nor are they how the program is justified to those who pay higher taxes to finance the transfer.

In the words of the 'father of equalization' James Buchanan, "You have politicians in these provinces who are recipient provinces of these grants who are able to spend money without

programme qui dépassent 95 p. 100 de ses revenus. Cela signifie que, si les provinces n'avaient pas de dette, elles auraient suffisamment de revenus pour couvrir leurs dépenses de programme et disposeraient d'un surplus pour la réduction des impôts et d'autres investissements.

En réalité, les provinces n'ont pas besoin de fonds de péréquation supplémentaires du gouvernement fédéral pour couvrir leurs dépenses de programme. Elles ont besoin d'aide pour gérer leur dette. Ou, à tout le moins, elles ont besoin de stimulants pour régler leur dette au lieu d'une dotation qui leur permet de régler le service de la dette sans avoir à trouver de l'argent elles-mêmes. Il faut se rappeler que la dette est simplement de l'impôt différé; en encourageant un niveau d'endettement supérieur à la moyenne, la péréquation encourage en fait une variation perpétuelle des niveaux d'imposition dans tout le pays.

Plus tôt, lorsque nous avons discuté des revenus tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables, nous avons parlé d'une solution pour récompenser la gestion appropriée de la dette. On pourrait envisager une autre solution en employant un certain pourcentage des fonds de péréquation pour financer un échange direct de dettes entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Tout échange doit bien sûr être assujéti à certains paramètres de rendement du côté provincial : des budgets équilibrés et la contrepartie provinciale du remboursement de la dette devraient être deux de ces conditions. Ces conditions seraient indispensables pour éviter le risque moral de voir les provinces simplement accumuler plus de dettes une fois que le gouvernement fédéral a épongé la dette provinciale actuelle.

En conclusion, si toutes les provinces étaient en mesure d'atteindre la moyenne nationale en termes de nombre de fonctionnaires, de salaires et de dette et si les économies obtenues étaient directement versées au programme de péréquation, trois provinces — la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec — n'auraient effectivement plus besoin de paiements de péréquation, et les économies représenteraient plus de 100 p. 100 de leurs paiements de péréquation en moyenne. Les provinces de l'Atlantique produiraient moins d'économies, de 19,8 p. 100 du droit à la péréquation de la province au Nouveau-Brunswick à 47,5 p. 100 à Terre-Neuve.

Si elle n'élimine pas la nécessité de la péréquation, cette analyse alimente l'argument selon lequel le système actuel « surégalise », le résultat étant que les fonds supplémentaires servent à financer des fonctionnaires bien organisés, sous forme de rémunération supérieure ou d'effectifs plus nombreux ou les deux, ou bien ils permettent aux responsables politiques de reporter l'imposition en se servant de la péréquation pour financer une dette publique considérable. Aucun de ces résultats n'était prévu par le programme de péréquation, et ce n'est pas ainsi non plus que le programme se justifie aux yeux de ceux qui paient plus d'impôts pour financer les transferts.

Pour reprendre les termes du « père de la péréquation », James Buchanan : « Dans les provinces bénéficiaires de ces subventions, il y a des responsables politiques qui sont capables de dépenser de

being responsible to taxpayers. So you have no cost side. There is a benefit side, but not a cost side. If you have a situation of benefits not offsetting costs, then you're likely to get irresponsible behaviour."

Remember now, that comes from a Nobel Prize-winning economist, and a fellow who in the 1950s published his doctoral thesis which essentially laid the groundwork for equalization across the globe. On the topic of James Buchanan, the 'father of equalization,' we would end by pointing out that his vision for the equalization program was never one of cash transfers between a federation and its state or provincial governments. Rather, Buchanan's ideas of equalization centred around transfers to individuals in the poorer regions. Given the difficulties faced in reaching the consensus of the provincial premiers, returning to the original equalization ideal of transfers directly to individuals certainly has its attractions.

**Senator Fox:** This is the first time I have heard this approach to equalization. It seems to be a principle to which we are committed to a great extent in this country, going so far as putting it into the Canadian Constitution. I suppose one of the reasons people subscribed to it around the table in the 1980s is the fact that equalization was in there.

When I listened to your exposé, I got the impression that we should help the provinces out by killing the equalization program completely. Basically, we are driving them into debt, we are forcing them to pay public servants higher and we are ruining their collective agreement approach with their unions. Why do we not do away with it and put them out of their misery? It seems to me from your point of view that that would be helpful.

Second, when you say that 92 per cent of these payments go to pay debt, I think we should help them again and eliminate the payments next year and let them find some other way of paying that 92 per cent. I am sure that would do a lot for social services in the provinces.

Third, what is your point of view on other transfer programs, for example, the health transfer programs and others? How would you deal with that? Certainly, that is a way of driving up social services costs in the provinces and surely we should do away with that, too.

Fourth, some provinces cannot even afford to pay for a catastrophic drug plan and, obviously, from what you told us, the federal government ought not to help them put it into place because that will bring along further increases and people will not benefit from it even if they get the catastrophic drug costs at no cost at all. They will not realize they are being badly served by the fact that there is a program to that effect.

l'argent sans rendre de comptes aux contribuables. Il n'y a donc pas de coût. Il y a un avantage, mais pas de coût. S'il y a une situation où des avantages ne sont pas compensés par des coûts, il y a probablement un comportement irresponsable ».

Je vous rappelle que ces propos ont été tenus par un économiste qui a gagné le Prix Nobel, un type qui, dans les années 1950, a publié une thèse de doctorat qui a essentiellement jeté les bases des systèmes de péréquation partout dans le monde. Puisque nous parlons de James Buchanan, le « père de la péréquation », rappelons en terminant que sa vision du programme de péréquation n'a jamais été de l'ordre du transfert de fonds entre une fédération et ses gouvernements d'État ou provinciaux. Son idée de la péréquation passait plutôt par le transfert de fonds à des particuliers, dans les régions plus pauvres. Compte tenu de la difficulté à obtenir un consensus des premiers ministres provinciaux, il n'est pas sans attrait de resonger à l'idéal d'origine des transferts aux particuliers.

**Le sénateur Fox :** C'est la première fois que j'entends cette conception de la péréquation. Il semble que ce soit un principe qui nous tienne vraiment beaucoup à coeur dans notre pays, au point que nous sommes allés jusqu'à l'inscrire dans la Constitution canadienne. Je suppose que l'une des raisons pour lesquelles les intervenants ont souscrit à la Constitution dans les années 1980, c'est le fait que la péréquation y était inscrite.

En écoutant votre exposé, j'ai eu l'impression que nous devrions aider les provinces en éliminant complètement le programme de péréquation. Essentiellement, nous les enfonçons dans les dettes, nous les forçons à payer des salaires plus élevés à leurs fonctionnaires et nous ruinons leurs négociations collectives avec leurs syndicats. Pourquoi ne pas nous en débarrasser complètement et les tirer ainsi de ce bourbier? Il m'apparaît que, de votre point de vue, ce serait un geste utile.

Deuxièmement, quand vous dites que 92 p. 100 de ces paiements servent à payer la dette, je pense encore une fois que nous devrions les aider et éliminer les paiements l'année prochaine et les laisser trouver une autre manière de payer cette tranche de 92 p. 100. Je suis sûr que cela ferait beaucoup pour améliorer les services sociaux dans les provinces en question.

Troisièmement, quel est votre point de vue sur les autres programmes de transfert, par exemple le programme de transfert pour la santé et les autres? Que feriez-vous de ces programmes? Ils contribuent certainement à faire augmenter le coût des services sociaux dans les provinces et nous devrions sûrement nous en débarrasser aussi.

Quatrièmement, certaines provinces ne peuvent même pas se permettre de payer un régime de couverture des médicaments onéreux et, évidemment, d'après ce que vous nous avez dit, le gouvernement fédéral ne devrait pas les aider à mettre un tel programme en place parce que cela entraînera de nouvelles augmentations et que les gens n'en seront pas avantagés même s'ils obtenaient gratuitement les médicaments onéreux en question. Ils ne se rendraient pas compte qu'ils sont mal servis par l'existence d'un tel programme.

I put those four questions to you and, unfortunately, I will not be here for the full answer as I have to leave.

**Mr. Cirtwill:** I got the first three questions. What is the fourth one?

**Senator Fox:** It concerns the catastrophic drug plan. I would assume you would be against a province using equalization payments to set that up because, obviously, that would increase their debt down the road, although it might help some people not to have to mortgage their homes or move out of the Atlantic provinces, where they do not have that program, into some jurisdiction such as Quebec or Ontario.

**Mr. Cirtwill:** If we had set up the equalization program properly when it was put in place, every province without a catastrophic drug program now would have money from their own revenues to fund such a program, and they would not need your help.

**Senator Fox:** That is a bit difficult to understand.

**Mr. Cirtwill:** The data is in the document we put forward to you. It shows the level of debt currently held by provinces that are receiving equalization — well above the national average. You have the work of Thomas Courchene with the exact same numbers in it discussing the spending trends and habits and the exercise in expanding their debt when, in fact, they should not have been in the position to spend the debt.

Let us think back to the early 1990s. Which provinces did not cut program spending? They were the ones you fellows were backing up, coming with the chequebook, and they knew you were coming. To answer the question, you did not force them to do anything. You would not create a misery. This is a natural incentive, and they responded naturally. If someone is there with a chequebook to support you and back you up if you get into trouble, then you will be more likely to get into trouble.

**Senator Fox:** Does your analysis apply to other transfer payments? I assume it would not apply to, for instance, employment insurance because that is a direct transfer to individuals.

**Mr. Cirtwill:** Regionally adjusted employment insurance creates the same kind of disincentives. If you look at the level of unemployment in our region, it is well beyond what it should be. That has a direct connection to regionally adjusted unemployment rates. If you look at the changes we made in 1997, our employment levels went up, our income levels went up and our GDPs went up. When we had the election in 2000 where those changes were taken back, everything reversed itself. It is a clear causal connection.

**Senator Fox:** I am nodding to what you are saying but not in agreement.

Je vous pose ces quatre questions et, malheureusement, je ne pourrai pas rester pour entendre toute votre réponse car je dois partir.

**M. Cirtwill :** J'ai noté les trois premières questions. Quelle est la quatrième?

**Le sénateur Fox :** Il s'agit du régime de couverture des médicaments onéreux. Je suppose que si une province voulait utiliser les paiements de péréquation pour établir un tel programme, vous seriez contre parce que, évidemment, cela augmenterait l'endettement à terme, même si cela pourrait éviter à certains d'avoir à hypothéquer leur maison ou même de quitter les provinces de l'Atlantique, où il n'y a pas de tel programme, pour aller s'établir dans des provinces comme le Québec ou l'Ontario.

**M. Cirtwill :** Si nous avons établi le programme de péréquation comme il faut quand il a été mis en place, toutes les provinces où il n'existe pas actuellement de programme de remboursement des médicaments onéreux auraient assez d'argent à même leurs propres revenus pour financer un tel programme et elles n'auraient pas besoin de votre aide.

**Le sénateur Fox :** J'ai un peu de mal à comprendre cela.

**M. Cirtwill :** Les données se trouvent dans le document que je vous ai remis. Il indique que le niveau d'endettement actuel des provinces qui touchent des paiements de péréquation est très supérieur à la moyenne nationale. Dans les travaux de Thomas Courchene, on trouve exactement les mêmes chiffres et l'on discute des tendances et des habitudes en matière de dépenses et de l'alourdissement de la dette, alors qu'en fait, ces provinces n'auraient pas dû avoir à contracter cette dette.

Reportons-nous au début des années 1990. Quelles provinces n'ont pas réduit les dépenses de programme? Celles que vous avez financées, quand vous avez sorti le carnet de chèques, et elles savaient ce qui s'en venait. Pour répondre à la question, vous ne les avez pas forcées à faire quoi que ce soit. Vous n'imposeriez des souffrances à personne. C'est une incitation naturelle et elles ont réagi de manière naturelle. Si quelqu'un sort un carnet de chèques pour vous aider et vous sortir du pétrin le cas échéant, il y a plus de chances que vous vous mettiez dans le pétrin.

**Le sénateur Fox :** Votre analyse s'applique-t-elle aux autres paiements de transfert? Je suppose qu'elle doit s'appliquer également, par exemple, à l'assurance-emploi parce qu'il s'agit d'un transfert direct aux particuliers.

**M. Cirtwill :** L'assurance-emploi à géométrie variable selon les régions crée une désincitation du même genre. Voyez le niveau de chômage dans notre région : il est très supérieur à ce qu'il devrait être. C'est directement lié aux taux de chômage rajustés régionalement. Après les changements que nous avons apportés en 1997, notre niveau d'emploi a augmenté, notre niveau de dépenses a augmenté et notre PIB a augmenté. Ensuite, ces changements ont été supprimés au moment des élections en 2000 et la tendance s'est inversée. Il y a un lien de cause à effet très net.

**Le sénateur Fox :** Je hoche la tête en vous écoutant, mais pas en signe d'assentiment.

**Bobby O’Keefe, Policy Analyst, Atlantic Institute for Market Studies:** If I could respond to the first question, we are not saying that the equalization program should be completely eliminated. We are saying that, as it stands now, the incentives that the equalization program presents encourage bad behaviour. We would prefer to see an equalization program that encourages and helps the provinces to get out of debt, which is one of the biggest issues.

**Senator Murray:** The federal government is a paragon of fiscal responsibility — is that it? Do you think they have lessons to teach to provinces about how to manage their finances? I do not.

**Mr. Cirtwill:** We cannot perpetuate a system that encourages governments of any stripe to misbehave. Frankly, we have not had good fiscal management at any level in this country in a long time.

**Senator Mitchell:** We just balanced the budget federally. Do not go there.

**The Deputy Chairman:** Hold on, senators. Calm it down; the hockey rink is closed. Alberta, be quiet. Please go on, gentlemen.

**Mr. Cirtwill:** The point that Mr. O’Keefe was making is a key one. We are not suggesting that the equalization program go away. We are saying we have this constitutional guarantee, whatever the wording is of the constitutional guarantee, but it is there. The people believe in it. Politicians believe in it. All we are saying is, if we are going to keep this program, let us look at the unintended effects it is having and find a way to fix them.

**Senator Stratton:** This is fascinating. Here I am a resident of Manitoba, and you look at these charts and we are one of the worst sinners, if not the worst sinner, when it comes to exactly what you are talking about. I am interested in accountability because that seems to be the word around this place lately.

How would you propose making provinces accountable in their spending if they are to receive equalization payments? There have to be measurable things that you can go to them and say, “okay, if we give you this money, how do we know that you are spending it wisely? We need some feedback here. How will you do that?”

**Mr. Cirtwill:** The ideal way to make provinces accountable for spending is the way James Buchanan originally envisioned it, which is that federal transfers under equalization are transferred to the individuals in the region and the provinces justify to those individuals how much of that they then take. You get direct taxation, direct program delivery and direct accountability at the ballot box. That is the best structure.

The next best is not to talk about targets, goals or objectives, but to look at the equalization program and to do things like target a portion of it to debt reduction, or work with the

**Bobby O’Keefe, analyst de politiques, Atlantic Institute for Market Studies :** Si je peux répondre à la première question, nous ne disons pas que le programme de péréquation doit être complètement éliminé. Nous disons que, dans sa forme actuelle, le programme de péréquation encourage un mauvais comportement. Nous préfererions un programme de péréquation qui encouragerait et aiderait les provinces à se sortir de la dette, ce qui est l’un des plus épineux problèmes.

**Le sénateur Murray :** Le gouvernement fédéral est un paragon de responsabilité financière — c’est bien ce que vous dites? Croyez-vous qu’il a des leçons à donner aux provinces quant à la manière de gérer leurs finances? Pas moi.

**M. Cirtwill :** Nous ne pouvons pas perpétuer un système qui encourage les gouvernements quels qu’ils soient à adopter une mauvaise conduite. Franchement, il y a longtemps que nous n’avons pas vu dans notre pays une bonne gestion financière à quelque niveau de gouvernement que ce soit.

**Le sénateur Mitchell :** Nous venons tout juste d’équilibrer le budget fédéral. Vous allez trop loin.

**La vice-présidente :** Allons, sénateurs. Calmons-nous; nous ne sommes pas sur une patinoire de hockey. Calmez-vous, gens de l’Alberta. Veuillez poursuivre, messieurs.

**M. Cirtwill :** L’observation de M. O’Keefe est cruciale. Nous ne disons pas que le programme de péréquation doit disparaître. Nous disons que nous avons une garantie constitutionnelle, quel qu’en soit le libellé, mais elle existe. Les gens y croient. Les politiciens y croient. Tout ce que nous disons, c’est que si nous voulons conserver ce programme, voyons quelles en sont les conséquences non intentionnelles et trouvons une manière d’y remédier.

**Le sénateur Stratton :** C’est fascinant. Il se trouve que je suis un résident du Manitoba et si l’on examine ces tableaux, on constate que nous sommes l’un des pires pécheurs, sinon le pire, pour ce qui est justement des travers que vous évoquez. Je m’intéresse à la responsabilité parce qu’il semble que ce soit très à la mode dans les parages ces derniers temps.

Comment proposez-vous de rendre les provinces responsables dans leur programme de dépenses si elles doivent recevoir des paiements de péréquation? Il faut bien avoir des étalons de mesure pour pouvoir leur dire : « Très bien, si nous vous donnons cet argent, comment saurons-nous que vous le dépensez judicieusement? » Il nous faut une rétroaction. Comment allez-vous faire?

**M. Cirtwill :** Le moyen idéal de rendre les provinces responsables de leurs dépenses, selon la conception originale de James Buchanan, c’est de faire en sorte que les transferts fédéraux de péréquation soient versés aux particuliers dans la région, les provinces devant justifier auprès de ces particuliers la proportion de ce montant dont elles peuvent s’emparer. Ainsi, on a l’impôt direct, la prestation directe des programmes et la responsabilité directe, tout cela à la boîte de scrutin. C’est la meilleure structure.

La deuxième solution est de ne pas parler d’objectifs, de cibles ou de buts, mais d’envisager l’ensemble du programme de péréquation et d’en consacrer une portion à la réduction de la

provinces to come up with a deal that is going to see debt reduction done on a bipartisan basis. If there are matching funds from the provincial debt, then the federal equalization money will follow. There are those kinds of performance targets.

The other exercise is to get at the question of the treatment of some of the resources underneath. When you talk about non-renewable natural resource revenues, which has been a subject of some debate, the more those resources can be left purely in the hands of the provinces so that the expenditures and the use of those resources are appropriately judged in their hands, then the provinces are not in the position to say the feds did not give us enough equalization money this year or the feds took away our oil and gas revenues on the East Coast. However, it applies to both sides because the federal government routinely says that is provincial jurisdiction and they should be spending it. By having an equalization system that allows the money to come from one level of government and the spending to be done by another, you create a situation where neither is accountable for what is done with the money.

**Senator Stratton:** As far as accountability is concerned, Manitoba has a lot of fresh water and hydro that it exports. We pay the lowest rates in North America as a province. My argument has always been that that should not happen — we should be paying average rates and building a contingency fund as Alberta has done because that is our oil.

I still argue that — I think it should be done. Manitoba taxpayers will likely want to kill me but really that is the province's future. With respect to equalization, would you recommend actually saying to Manitoba, "Look, your rates are far too low. You should be paying the average because that is a renewable resource." It has a dramatic effect on the income of the province.

**Mr. Cirtwill:** That gets back to the equalization formula itself.

**Mr. O'Keefe:** On that same point, going back to the equalization formula, if you include all resource revenues in the formula, you end up creating another disincentive to producing or developing those resources. In the case of renewable resources, you can renew them; yes, they are a genuine source of revenue for the provinces. But if every dollar raised in resource revenue is taken away from an equalization payment, you are instantly creating that disincentive to develop those resources.

**Senator Stratton:** I will get shot tomorrow.

**Senator Mitchell:** I would like to say to both of you that this is very stimulating and you have provoked some outcry here, which I think is a good thing.

dette, ou encore de conclure avec les provinces une entente débouchant sur la réduction de la dette dans un cadre bipartisan. S'il y a des fonds de contrepartie pour la dette provinciale, alors les paiements de péréquation fédéraux suivront. On peut appliquer des objectifs de performance de ce genre.

L'autre exercice consiste à s'attaquer à la question du traitement de ces ressources en amont. Les revenus tirés des ressources naturelles non renouvelables ont suscité un certain débat; il est préférable de laisser complètement ces ressources entre les mains des provinces, de manière que les dépenses et l'utilisation de ces ressources soient jugées selon l'usage qui en est fait. Ainsi, les provinces ne sont pas en mesure de dire que le fédéral ne nous a pas donné assez d'argent pour la péréquation cette année, ou encore que le fédéral nous a enlevé nos revenus pétroliers et gaziers sur la côte est. Cependant, l'argument va dans les deux sens, parce que le gouvernement fédéral répète constamment que c'est de compétence provinciale et que c'est aux provinces de dépenser cet argent. Un régime de péréquation qui permet que l'argent vienne d'un palier de gouvernement et qu'il soit dépensé par un autre crée une situation dans laquelle ni l'un ni l'autre palier n'est responsable de ce qu'on fait avec cet argent.

**Le sénateur Stratton :** À propos de responsabilité, le Manitoba a beaucoup d'eau douce et d'hydroélectricité que la province exporte. Nous payons les taux les plus bas en Amérique du Nord dans notre province. J'ai toujours dit que cela ne devrait pas arriver, que nous devrions payer un taux moyen et créer un fonds de réserve pour éventualités, comme l'Alberta l'a fait, car cette eau est notre pétrole.

Je persiste à dire qu'il faudrait le faire. Les contribuables du Manitoba voudront probablement me sauter à la gorge, mais c'est vrai, c'est l'avenir de la province. Quant à la péréquation, est-ce que vous recommanderiez en fait de dire au Manitoba : « Écoutez, vos taux sont beaucoup trop bas. Vous devriez payer le taux moyen parce que c'est une ressource renouvelable. » Cela a des conséquences dramatiques sur le revenu de la province.

**M. Cirtwill :** Cela pose la question de la formule de péréquation elle-même.

**M. O'Keefe :** Sur ce même point, pour revenir à la formule de péréquation, si l'on inclut dans la formule tous les revenus provenant des ressources, on se trouve à créer une autre désincitation à produire ou à mettre en valeur ces ressources. Dans le cas des ressources renouvelables, les revenus sont renouvelables et il s'agit d'une véritable source de revenu pour les provinces. Mais si chaque dollar tiré des ressources est retiré du paiement de péréquation, on se trouve instantanément à créer une désincitation à mettre en valeur ces ressources.

**Le sénateur Stratton :** Je vais me faire abattre demain.

**Le sénateur Mitchell :** Je tiens à vous dire à tous les deux que vos propos sont très stimulants et que vous avez provoqué un certain tollé parmi nous, ce qui à mon avis est une bonne chose.

On the one hand, I say I find it very stimulating. On the other hand, I have this funny feeling that there is something missing here and it may be captured. I will challenge you with that because if you actually were right, it would be quite intriguing to me.

At a general level, I have this funny feeling that you may demonstrate correlation but I am not sure you demonstrate causal relation. You do say that certain things seem to happen under certain circumstances, but it does not necessarily mean that one leads to the other.

Second, I would like to challenge you to say that there are some logical problems with what you are arguing. I need to do more analysis of this but maybe you can help me. You talk about zero capitalization and you infer, I think, or you try to conclude that really you can buy the same amount with the marginal dollar in a non-equalized province that you can in an equalized province.

**Mr. Cirtwill:** Cannot.

**Senator Mitchell:** You said that in the margin you can buy the same amount.

**Mr. O'Keefe:** That is not the conclusion we are drawing. That is the assumption that the current equalization formula makes.

**Senator Mitchell:** My conclusion would not be that you necessarily therefore need less equalization. I think you could equally draw the conclusion that you actually need more equalization in these provinces.

It seems to me the only statistic you give to demonstrate this is just to say that equalized provinces spend more per capita on public services than non-equalized ones. You do not give an actual statistic that would demonstrate this idea of zero capitalization.

I would argue that it may be that it is more than a coincidence that all of those provinces that spend the highest per-capita amount on public services are also the smallest provinces in the country. Therefore, you have not really addressed the issue of the cost differentiation — that, yes, they may need more equalization because, in fact, their costs are higher. If they are smaller, they have fewer economies of scale. They may be more rural. It may be much more difficult to deliver health care, for example, or education. Perhaps you have thought of those things, but that seems to me to be a very critical variable.

Another logical problem is that I could take this to mean that, if an ERP took all of its money and put it into debt reduction, now it would get more equalization. How would you manage to make a province pay off debt if it would be encouraged to do that and therefore get more equalization? The moment it pays off debt, it does not have enough money to cover these costs that you say it

D'une part, je dis que je trouve cela très stimulant. D'autre part, j'ai la curieuse impression qu'il y a quelque chose qui manque. Je vous mets au défi de nous donner cet élément manquant, parce que si vous aviez vraiment raison, je serais tout à fait perplexe.

De manière générale, j'ai cette drôle d'impression que vous démontrez peut-être qu'il y a corrélation, mais je ne suis pas certain que vous ayez fait la démonstration qu'il y a un lien de cause à effet. Vous dites que certains faits semblent se produire dans certaines circonstances, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que l'un entraîne l'autre.

Deuxièmement, j'ose dire qu'il y a un certain manque de logique dans votre argumentation. Je dois analyser cela de plus près, mais peut-être pouvez-vous m'aider. Vous parlez d'une capitalisation zéro et vous en déduisez, sauf erreur, ou vous essayez de conclure qu'en réalité, on peut acheter la même chose avec le dollar marginal dans une province où il n'y a pas péréquation et dans une province qui bénéficie de la péréquation.

**M. Cirtwill :** On ne peut pas.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez dit qu'à la marge, on peut acheter la même chose.

**M. O'Keefe :** Ce n'est pas la conclusion que nous tirons. C'est l'hypothèse sur laquelle est fondée la formule actuelle de péréquation.

**Le sénateur Mitchell :** Je n'en conclus pas qu'en conséquence, il faut nécessairement réduire la péréquation. Je pense que vous pourriez tout aussi bien tirer la conclusion qu'en réalité, il faut renforcer la péréquation dans ces provinces.

Il me semble que la seule statistique que vous donnez à l'appui de vos dires, c'est que les provinces bénéficiaires de la péréquation dépensent plus par habitant pour les services publics que celles qui n'en bénéficient pas. Vous ne donnez en fait aucune statistique à l'appui de cette idée de la capitalisation zéro.

Je soutiens pour ma part qu'il est fort possible que ce soit plus qu'une coïncidence que toutes les provinces qui dépensent le plus par habitant pour les services publics sont également les plus petites provinces du pays. Par conséquent, vous n'avez pas vraiment abordé la question de l'écart entre les coûts, c'est-à-dire que ces provinces ont peut-être bien en effet besoin de paiements de péréquation plus généreux parce que leurs coûts sont effectivement plus élevés. Étant plus petites, elles ont moins d'économies d'échelle. Elles sont peut-être plus rurales. Il est peut-être plus difficile d'assurer la prestation des soins de santé, par exemple, ou encore l'éducation. Peut-être avez-vous réfléchi à tout cela, mais il me semble que c'est là une variable fondamentale.

Il y a une autre faille dans votre logique. En effet, je pourrais conclure de tout cela que si une province bénéficiaire de la péréquation consacrait la totalité de son argent à la réduction de la dette, elle obtiendrait davantage de paiements de péréquation. Comment pourriez-vous convaincre une province de rembourser sa dette si elle était encouragée à le faire et obtenait en

needs to cover. I think that is where you are going with this. It seems to be the logical conclusion.

**Mr. O'Keefe:** I will address your question on purchasing power. In one of the background documents supplied, we did address that by looking at the cost factors, as Mr. Cirtwill described. We used that factor to compare the effective revenues, which is the phrase Professor Tom Courchene adopted.

In terms of business expenses, we looked at KPMG's cost competitiveness data and factored in that there are costs to government that are not the same as they are to business, taxes, for example.

We looked at how much a dollar in Ontario buys in Nova Scotia. Looking at those cost comparisons, that is how we came up with the effective revenues of many of the equalization-receiving provinces being greater than that of Ontario, which is supposed to be one of our richer provinces.

**Senator Mitchell:** Does that mean one can buy things at less of an expense in Nova Scotia than in Ontario?

**Mr. O'Keefe:** Yes.

**Mr. Cirtwill:** You can hire staff, you can pay gas, you can get a taxi, you can buy meals — all of those services are cheaper there.

**Senator Mitchell:** Did you factor in the status, extent and condition of the infrastructure? Let us say that an underfunded or poorer province simply does not have the infrastructure that Alberta does. When that province hires a new person it is cheaper, but when it builds a hospital like the four Alberta has built and Nova Scotia needs that hospital, Alberta does not need to build it but Nova Scotia does. Maybe the average school is far older and it needs to spend more money.

If your zero capitalization idea addresses purchasing power as you say it does, that is one thing. It does not necessarily address differential infrastructure or the issue that the ERP province has not been receiving as much money for as long and, therefore, has not accumulated as much.

**Mr. O'Keefe:** You are getting at the second part of the equation, which is the demand side. For example, in the eastern provinces where the average age of the population is increasing, health care costs increase as that happens. Both things need to be considered in the equation.

On the demand side, there is not a lot of data out there, and we have not explicitly looked at it in this situation.

**Senator Mitchell:** That is a significant barrier.

conséquence des paiements de péréquation plus généreux? Dès qu'elle rembourse sa dette, elle n'a plus assez d'argent pour assumer les coûts qu'elle doit assumer selon vous. Il me semble que c'est la conclusion logique de votre argumentation.

**M. O'Keefe :** Je vais répondre à votre question sur le pouvoir d'achat. Dans l'un des documents d'information qui vous ont été remis, nous avons abordé cette question en examinant les facteurs de coût, comme M. Cirtwill l'a dit. Nous avons utilisé ce facteur pour comparer les revenus réels, pour utiliser l'expression du professeur Tom Courchene.

Sur le plan des dépenses de fonctionnement, nous avons examiné les données de KPMG sur la compétitivité des coûts et avons tenu compte du fait que le gouvernement doit assumer certains coûts qui ne sont pas les mêmes que dans les affaires, par exemple pour la perception des impôts.

Nous nous sommes demandé ce qu'on pouvait acheter avec un dollar en Ontario et en Nouvelle-Écosse. Cet examen comparatif des coûts nous a permis d'établir que les revenus réels de beaucoup des provinces qui reçoivent des paiements de péréquation sont plus élevés que ceux de l'Ontario, qui est censée être l'une de nos provinces les plus riches.

**Le sénateur Mitchell :** Cela veut-il dire que l'on peut acheter pour moins cher en Nouvelle-Écosse qu'en Ontario?

**M. O'Keefe :** Oui.

**M. Cirtwill :** On peut embaucher du personnel, payer de l'essence, prendre un taxi, acheter des repas — tous ces services sont meilleur marché là-bas.

**Le sénateur Mitchell :** Avez-vous pris en compte l'étendue et l'état de l'infrastructure? Disons qu'une province sous-financée ou plus pauvre n'a tout simplement pas la même infrastructure que l'Alberta. Quand cette province embauche une nouvelle personne, cela coûte moins cher, mais quand elle construit un hôpital comme les quatre que l'Alberta a construits, quand la Nouvelle-Écosse a besoin d'un hôpital... L'Alberta n'en a pas besoin, mais la Nouvelle-Écosse, oui. Peut-être que les écoles y sont beaucoup plus vieilles et nécessitent donc plus d'argent.

Si votre concept de capitalisation zéro englobe le pouvoir d'achat comme vous le prétendez, c'est une chose. Cela ne tient pas nécessairement compte des différences sur le plan de l'infrastructure, ou encore du fait que la province bénéficiaire de la péréquation ne reçoit pas autant d'argent depuis aussi longtemps et, en conséquence, n'a pas accumulé autant.

**M. O'Keefe :** Vous évoquez le deuxième élément de l'équation, à savoir la demande. Par exemple, dans les provinces de l'Est, où l'âge moyen de la population augmente, le coût des soins de santé augmente en conséquence. Il faut tenir compte des deux volets de l'équation.

Sur le plan de la demande, il n'y a pas beaucoup de données et nous n'avons pas examiné explicitement cet aspect en l'occurrence.

**Le sénateur Mitchell :** C'est un obstacle important.

**Mr. O'Keefe:** Yes. A recent study looked at the demographic factors and issues of the provinces and health care was a big part of that. Education is an area where spending will be declining in the next few years in terms of a demand for education services as the population ages.

There are other issues to look at as well. For example, transportation was not included as a demographic issue of the provinces. A province like Ontario will have larger transportation issues than a province as small as Prince Edward Island.

**Senator Mitchell:** There are huge intricate variables in the cost of delivering services.

**Mr. O'Keefe:** Yes. Those intricate variables have not been considered at all.

**Senator Mitchell:** I agree. I do not see how you reached the conclusion you did unless you considered those things, at least in part.

**Mr. Cirtwill:** One of our proposals talks about the importance of behaving in a manner that provides a revenue fund set aside to address these infrastructure problems so the historical decline can start to be addressed.

I do not necessarily buy into the argument that infrastructure in Atlantic Canada is any more deteriorated than the infrastructure in Ontario or rural Manitoba or rural Alberta for that matter. I have been in schools across this country, and I can tell you there are just as many poor falling-down schools in downtown Edmonton as in Halifax.

**Senator Mitchell:** That is anecdotal. You would not make a public policy decision of this magnitude based on that.

**Mr. Cirtwill:** You guys do that every day.

**Senator Mitchell:** You mistook me for a Conservative. It is the Conservatives who do that every day.

This is a huge decision. I am impressed by your analysis and am not being critical. I am just trying to push it. I do not think you can draw that level of conclusion about a massive public policy decision based on the fact that you saw some schools in downtown Edmonton and downtown Halifax.

**Mr. Cirtwill:** Remember that the expert panel on equalization told you to ignore those factors, the way you have ignored them for the last 50 years. That is equally wrong; in fact, it is even worse. This is the kind of discussion that must happen before you reform equalization and simply continue the mistakes of the past.

**Senator Murray:** I am pleased you accepted the invitation to be here. I am glad you appeared early in the deliberations.

**M. O'Keefe :** Oui. Dans une étude récente, on a examiné les facteurs démographiques dans les provinces et les soins de santé jouaient un rôle important à cet égard. L'éducation est un secteur où les dépenses vont diminuer au cours des prochaines années à mesure que la population vieillit.

Il y a d'autres aspects à prendre en compte également. Par exemple, les transports n'ont pas été inclus comme élément de la situation démographique des provinces. Une province comme l'Ontario a des problèmes de transport plus complexes qu'une petite province comme l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Mitchell :** Des variables nombreuses et complexes influent sur le coût de la prestation des services.

**M. O'Keefe :** Oui. Ces variables complexes n'ont pas du tout été prises en compte.

**Le sénateur Mitchell :** Je suis d'accord. Je ne vois pas comment vous avez abouti à la conclusion que vous avez tirée sans avoir pris en compte tous ces éléments, au moins en partie.

**M. Cirtwill :** L'une de nos propositions fait ressortir l'importance de mettre de l'argent de côté pour s'attaquer à ces problèmes d'infrastructure, de manière à enrayer le déclin historique.

Je n'accepte pas automatiquement l'argument voulant que l'infrastructure au Canada de l'Atlantique soit davantage dégradée que l'infrastructure en Ontario ou au Manitoba rural ou même dans l'Alberta rurale. Je suis allé dans des écoles d'un bout à l'autre du pays et je peux vous dire qu'il y a tout autant d'écoles délabrées au centre-ville d'Edmonton qu'à Halifax.

**Le sénateur Mitchell :** C'est anecdotique. Vous ne prendriez pas une décision d'affaires publiques d'une telle envergure en vous fondant sur cette observation.

**M. Cirtwill :** Vous autres, vous le faites tous les jours.

**Le sénateur Mitchell :** Vous me prenez par erreur pour un conservateur. Ce sont les conservateurs qui font cela tous les jours.

C'est une décision d'une portée immense. Je suis impressionné par votre analyse et je ne vous critique pas. J'essaie seulement d'aller jusqu'au bout. Je ne pense pas que vous puissiez tirer une telle conclusion et prendre une décision d'affaires publiques d'une telle ampleur en vous fondant sur le fait que vous avez vu quelques écoles au centre-ville d'Edmonton et au centre-ville d'Halifax.

**M. Cirtwill :** N'oubliez pas que le groupe d'experts sur la péréquation vous a dit de ne pas tenir compte de ces facteurs, de continuer à les écarter comme vous le faites depuis 50 ans. C'est une erreur aussi grave; en fait, c'est même pire. C'est le type de débat qu'il faut tenir avant que vous procédiez à une refonte de la péréquation qui perpétuerait les erreurs du passé.

**Le sénateur Murray :** Je suis heureux que vous ayez accepté l'invitation de venir nous rencontrer. Je suis content que vous ayez comparu au début de nos délibérations.

There are other critics of equalization and of federal-provincial fiscal relations. When we did a study of equalization a couple of years ago, people such as Ken Boessenkool, whom you know, made the case against the inclusion of natural resource revenues. Other scholars talked to us about recommending a macro formula of some kind for determining equalization and so forth. We have heard a lot of ideas.

I was expecting from you a root-and-branch denunciation of a half century of governance in this country and a denunciation of fiscal federalism for the past 50 years, perhaps even of social policy. You have not disappointed me at all. It is all there.

I think it is important that not just equalization-recipient provinces come here and answer this case but also the federal government. Whatever its stripe, federal governments have maintained a certain system going back to the mid-1950s.

In the mid-1950s, the St. Laurent government brought in a hospital insurance program. Mr. Diefenbaker changed it a bit and before too long all the provinces were on board. Then, in the 1960s, the Canada Assistance Plan was brought in to assist provinces with what we would call social welfare; then medicare was brought in by Ottawa, and you are familiar with the fiscal arrangements that attended all of these programs.

You start with the vertical fiscal imbalance to say there is none. When we talk about the vertical fiscal imbalance, we are talking mostly about the adequacy or otherwise of those social transfers from the federal government. There is now the Canada Health Transfer, the CHT, and the Canada Social Transfer, the CST, covering post-secondary education and social assistance. Those are the two main ones.

You say that federal transfers have allowed almost all of the provinces to maintain spending levels beyond the reach of their own source revenues, and that equalization-recipient provinces especially have benefited from the federal largesse. Do I understand you correctly that Ottawa could cease making social transfers, and that the provinces could afford to carry those programs by themselves?

**Mr. Cirtwill:** Absolutely not. We are not proposing that Ottawa stop the existing transfers other than equalization, nor are we suggesting that equalization itself should go away. Are federal taxes too high? Yes, absolutely. There is evidence to that effect. Are there better ways to conduct our transfers? Yes.

It comes back to the question of accountability. Should the funds go directly to the students taking advantage of the education grants or to the patients taking advantage of the health transfer? By directly passing the money to individuals, the

Il y a d'autres critiques de la péréquation et des relations fédérales-provinciales dans le domaine fiscal. Quand nous avons fait une étude de la péréquation il y a quelques années, des gens comme Ken Boessenkool, que vous connaissez, ont plaidé contre l'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles. D'autres universitaires nous ont demandé de recommander une macro-formule quelconque pour déterminer les paiements de péréquation, etc. Nous avons entendu une foule d'idées.

J'attendais de votre part une dénonciation à l'emporte-pièce d'un demi-siècle de gouvernance dans notre pays et une dénonciation du fédéralisme fiscal des 50 dernières années, peut-être même de la politique sociale. Vous ne m'avez absolument pas déçu. Tout est là.

Je pense qu'il est important que ce ne soit pas seulement les provinces bénéficiaires de la péréquation qui viennent ici pour plaider leur cause, mais aussi le gouvernement fédéral. Quel que soit le parti au pouvoir, le gouvernement fédéral a maintenu en place le même système qui remonte au milieu des années 1950.

Au milieu des années 50, le gouvernement St-Laurent a créé un programme d'assurance-hospitalisation. M. Diefenbaker y a apporté quelques changements et, avant longtemps, toutes les provinces avaient adhéré au programme. Puis, dans les années 1960, le régime d'assistance publique du Canada a été mis en place pour aider les provinces à offrir ce qu'on appellerait de l'aide sociale; ensuite, l'assurance-maladie a été créée par Ottawa et vous connaissez bien les arrangements fiscaux qui ont accompagné tous ces programmes.

Vous commencez par dire que le déséquilibre fiscal vertical n'existe pas. Quand on parle de déséquilibre fiscal vertical, on s'interroge surtout sur les transferts sociaux du gouvernement fédéral, à savoir s'ils sont suffisants ou non. Nous avons maintenant le Transfert canadien en matière de santé, le TCS, et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, le TCPS, qui vise l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale. Ce sont les deux principaux.

Vous dites que les transferts fédéraux ont permis à presque toutes les provinces de maintenir des niveaux de dépenses qui dépassent leurs propres sources de revenus, et que les provinces bénéficiaires de la péréquation en particulier ont profité des largesses fédérales. Selon vous, Ottawa pourrait cesser de faire des transferts sociaux et les provinces pourraient se permettre d'assumer elles-mêmes le coût de ces programmes. Vous ai-je bien compris?

**M. Cirtwill :** Absolument pas. Nous ne proposons pas qu'Ottawa cesse les transferts existants autre que la péréquation, pas plus que nous ne proposons de supprimer la péréquation elle-même. Les impôts fédéraux sont-ils trop élevés? Oui, absolument. Les faits le prouvent. Y a-t-il de meilleures manières d'opérer nos transferts? Oui.

J'en reviens à la question de la reddition de comptes. Les fonds devraient-ils être versés directement aux étudiants qui reçoivent des bourses d'étude ou aux patients qui bénéficient du transfert en matière de santé? En versant l'argent directement aux particuliers,

federal government empowers them to hold providers accountable in a way that does not happen now.

**Senator Murray:** I am familiar with that argument and it is a valid point of view. I want to be clear that that is what you are suggesting as an alternative — direct payments to Canadians rather than through the provincial treasuries.

**Mr. Cirtwill:** There is no question that transfers between levels of governments create opportunities for mismanagement that would not necessarily be there if the transfers went directly to individuals.

**Senator Murray:** We are getting some important views on the record here. You say that the federal government should not stop spending in fields such as health, post-secondary education and social assistance; rather, the spending should be direct to individuals and to universities also? Or to other institutions?

**Mr. Cirtwill:** These programs have been in existence for so long that there is an expectation they will be met; they cannot disappear tomorrow.

**Senator Murray:** I understand that but I am asking for your prescription.

**Mr. Cirtwill:** Transferring directly to individuals, yes, but not to institutions. Transfers to institutions get you into the same trouble.

**Senator Murray:** No middle person?

**Mr. Cirtwill:** No middle person.

**Senator Murray:** That would involve the exercise of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction and, in some cases, exclusive provincial jurisdiction. Perhaps you do not want to go there.

**Mr. Cirtwill:** Federal spending powers are being exercised in areas of provincial jurisdiction every day. It is a concern but we have to remember this is a federation — the Constitution was structured in a particular way. A lot of authority and power is given to the central government to take on responsibility, and it has a moral obligation to stay in the game and do it appropriately. There are all kinds of compromises that various people could come up with.

**Senator Murray:** You obviously find a very great deal of fault with the federal transfers to provincial governments or, indeed, to other institutions, including universities?

**Mr. Cirtwill:** I think they create an opportunity for mistakes or errors that would not happen otherwise.

**Mr. O'Keefe:** I might qualify that, but we are talking, as far as the equalization payments go...

le gouvernement fédéral leur donne le pouvoir d'exiger que les dispensateurs leur rendent des comptes, ce qui ne se fait pas actuellement.

**Le sénateur Murray :** Je connais bien cet argument et c'est un point de vue qui se tient. Je veux être bien sûr que c'est ce que vous proposez comme solution de rechange : des paiements versés directement aux Canadiens, au lieu de passer par les Trésors provinciaux.

**M. Cirtwill :** Il n'y a aucun doute que les transferts entre les paliers de gouvernement créent des possibilités de mauvaise gestion qui n'existeraient pas nécessairement si l'argent était versé directement aux particuliers.

**Le sénateur Murray :** Des opinions importantes sont maintenant consignées au compte rendu. Vous dites que le gouvernement fédéral ne doit pas cesser de dépenser dans des domaines comme la santé, l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale; vous dites plutôt que les dépenses devraient aller directement aux particuliers et aussi aux universités? Ou à d'autres institutions?

**M. Cirtwill :** Ces programmes existent depuis tellement longtemps que les gens ont des attentes à leur égard; ils ne peuvent pas disparaître demain matin.

**Le sénateur Murray :** Je comprends cela, mais je demande quelle est votre prescription.

**M. Cirtwill :** De transférer l'argent directement aux particuliers, oui, mais pas aux institutions. Les transferts aux institutions nous mettraient dans le même pétrin.

**Le sénateur Murray :** Pas d'intermédiaire?

**M. Cirtwill :** Pas d'intermédiaire.

**Le sénateur Murray :** Cela exigerait que le gouvernement fédéral exerce son pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence provinciale et, dans certains cas, de compétence provinciale exclusive. Ce n'est peut-être pas souhaitable.

**M. Cirtwill :** Le pouvoir fédéral de dépenser est exercé dans des domaines de compétence provinciale tous les jours. C'est préoccupant, mais il ne faut pas oublier que nous sommes une fédération, que la Constitution a été établie d'une certaine manière. Beaucoup de pouvoirs sont accordés au gouvernement central pour qu'il assume des responsabilités, et il a l'obligation morale d'être présent et de bien faire les choses. Il y a une foule de compromis que divers intervenants pourraient imaginer.

**Le sénateur Murray :** Vous avez manifestement de très sérieuses réserves quant aux transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux ou même à d'autres institutions, y compris les universités?

**M. Cirtwill :** Je pense que ces transferts créent des occasions de commettre des erreurs qui n'arriveraient pas autrement.

**M. O'Keefe :** J'ajouterais un bémol à cet énoncé, mais pour ce qui est des paiements de péréquation...

**Senator Murray:** No, no, Mr. O'Keefe. I started with the social transfers — the Canada Social Transfer, the Canada Health Transfer — and whether that is the best way to do business in this federation for hospitals and health care and so forth. The federal government transfers money and tax points. What about that?

**Mr. Cirtwill:** Let me respond directly to the transfer of tax points. When that comes up, we start pointing at the 1977 exchange and the fact that the federal government counts that transfer as a portion of the grant.

I would go back to the person who had the first principled thoughts about transfers in a federation and that is James Buchanan. The theory he was working on was the question of differentiated federal taxation in the various regions. His thesis was, rather than exchange tax points in any formal exercise, that the federal government would simply adjust its tax level to the economic performance of the regions. That was the direction his thinking was going on this idea.

**Senator Murray:** What would you think if the federal government were to call in the provincial premiers and say, “We will pay off all your debts as of October 18. However, federal-provincial fiscal relations will never be the same. Once these debts are paid, if it can be done, here is what you can expect of us and what we can expect of you.”

Fill in the latter part of my statement: “Now that we, Ottawa, have paid your debts, here is what you can expect of us.” What would that be?

**Mr. O'Keefe:** I do not think we are suggesting on an instantaneous basis that the federal government would pay off the debts of provinces. We are suggesting that equalization could be used to assist the provinces in getting out of debt, of paying their debt service costs and allowing them to spend the revenues they have on their program spending.

**Senator Murray:** Are you helping them with their debt or their debt service costs?

**Mr. O'Keefe:** Helping them manage their debt by paying a portion of their debt service costs in exchange for lower equalization payments.

**Senator Murray:** Not going forward, though, on the basis of further debt? There would be a cut-off date?

**Mr. Cirtwill:** That was a failure in our presentation to specify when we used the term “debt swap.” We are not talking about a literal debt swap. We are talking about swapping the servicing costs of the debts so that the interest and principal payments would be swapped. That would give an incentive to the provinces

**Le sénateur Murray :** Non, non, monsieur O'Keefe. J'ai commencé par les transferts sociaux — le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux — et je me suis demandé si c'était la meilleure manière, dans notre fédération, de financer les hôpitaux, les soins de santé, etc. Le gouvernement fédéral transfère de l'argent et des points d'impôt. Qu'en pensez-vous?

**M. Cirtwill :** Je vais répondre directement à la question sur le transfert des points d'impôt. Dès qu'on aborde cette question, on commence à rappeler le compromis de 1977 et le fait que le gouvernement fédéral considère ce transfert comme une portion de la subvention.

J'en reviens à la personne qui a été la première à se livrer à une réflexion sur les principes guidant les transferts dans une fédération, et j'ai nommé James Buchanan. La théorie à laquelle il travaillait portait sur les inégalités de la fiscalité fédérale dans les diverses régions. Sa thèse était qu'au lieu d'échanger des points d'impôt de manière officielle, le gouvernement fédéral devrait simplement rajuster son niveau d'imposition en fonction de la performance économique des régions. C'est dans cette direction que s'orientait sa réflexion dans ce domaine.

**Le sénateur Murray :** Que diriez-vous si le gouvernement fédéral convoquait les premiers ministres provinciaux et leur disait : « Nous allons rembourser toutes vos dettes en date du 18 octobre. Cependant, les relations fédérales-provinciales sur le plan fiscal ne seront plus jamais les mêmes. Une fois que ces dettes seront remboursées, à supposer que cela puisse se faire, voici ce que vous pourrez attendre de nous et voici ce que nous attendrons de vous. »

Veillez remplir la dernière partie de mon énoncé : « Maintenant que nous, Ottawa, avons remboursé vos dettes, voici ce que vous pouvez attendre de nous. » Qu'est-ce que ce serait?

**M. O'Keefe :** Nous ne disons pas que le gouvernement fédéral rembourserait instantanément toutes les dettes des provinces. Nous disons que la péréquation pourrait être utilisée pour aider les provinces à se sortir de la dette, à payer leur service de la dette, leur permettant ainsi de consacrer leurs revenus à leurs dépenses de programme.

**Le sénateur Murray :** Vous les aidez à rembourser leurs dettes ou bien à payer leur service de la dette?

**M. O'Keefe :** Il s'agit de les aider à gérer leur dette en payant une partie de leur service de la dette en échange de paiements de péréquation moins généreux.

**Le sénateur Murray :** Il ne serait toutefois pas question de contracter de nouvelles dettes? Il y aurait une date d'échéance?

**M. Cirtwill :** Nous avons omis d'apporter une précision là-dessus dans notre exposé quand nous avons utilisé le terme « échange de dettes ». Il ne s'agit pas littéralement d'un échange de dettes. Nous évoquons plutôt la possibilité d'échanger le coût du service de la dette, de manière que le paiement du principal et

to undertake debt reduction on their own, which then would see them build up, on a long-term basis, their own source revenue ability to pay.

The second part of your question gets back to my earlier point about certain limitations such as, you will not turn around and borrow the \$50 billion that we pay off today, tomorrow. Another limitation would be to talk about a commitment on the provincial part to maintain balanced budgets.

Most have done this. They have legislation in place that says they have to have balanced budget within a set period. We are not talking about a huge amount of pain to the provinces, but again, if you wanted to move forward, it would have to be worked out.

**Senator Murray:** Do you agree it would represent a radical change in the federal system?

**Mr. Cirtwill:** The entire basis of our presentation is that equalization, as it currently exists, does not require tweaking; it requires a fundamental readjustment along the lines we have been discussing.

**Senator Murray:** Would you say the purpose of this would be to provide incentives for and impose upon the provinces, certain fiscal policies that are — that you or we in the federal Parliament or government might find — more congenial?

**Mr. Cirtwill:** The federal government would have a hard time imposing anything on the provincial governments.

**Senator Murray:** Robert Bourassa used to talk about “fédéralisme dominateur.” This is it with a vengeance.

Earlier, you compared public service wages with other wages in the province.

I worked in New Brunswick for a while a long time ago, and the competition in terms of developing a public service and attracting and keeping public servants was not with K.C. Irving or McCain's. The competition was with other governments and the federal government and places like that. In order to build up and maintain a competent public service, which I think they have in New Brunswick and Nova Scotia, the standard is not what some private sector employer may be paying down the street. Could I have your comments on that?

You mentioned the part of the recommendation regarding resource revenues — that there should be a way to exclude resource revenues that go into a heritage fund or are used to pay down the debt. If you have done some work on that, I would be interested in it. On the Council of the Federation panel, we really tried, and every formula we came up with had consequences that

des intérêts serait échangé. Les provinces seraient ainsi encouragées à entreprendre leur propre programme de réduction de la dette, et elles pourraient ainsi, à long terme, renforcer leurs propres sources de revenus et leur capacité de payer.

La deuxième partie de votre question revient à ce que je disais tout à l'heure au sujet de certaines limites et contraintes, par exemple en disant qu'il n'est pas question de réemprunter demain les 50 milliards de dollars que nous allons rembourser aujourd'hui. Une autre limite consisterait en un engagement de la part de la province à présenter des budgets équilibrés.

La plupart l'ont déjà fait. Elles ont adopté des lois qui stipulent que le budget doit être équilibré dans un délai donné. Cela n'inflige pas énormément de contraintes aux provinces, mais encore une fois, si l'on veut progresser, il faudra bien trouver une manière de s'en sortir.

**Le sénateur Murray :** Convenez-vous que cela représenterait un changement radical dans le système fédéral?

**M. Cirtwill :** L'objet même de notre intervention est d'affirmer que la péréquation, telle qu'elle existe actuellement, n'a pas besoin de retouches; elle a besoin d'un rajustement fondamental selon les grandes lignes que nous avons exposées.

**Le sénateur Murray :** Diriez-vous que l'objet de cette refonte serait de donner aux provinces des encouragements ou de leur imposer des politiques fiscales qui seraient — ou que vous-même ou nous, au Parlement ou au gouvernement fédéral, pourrions trouver, disons, plus conviviales?

**M. Cirtwill :** Le gouvernement fédéral aurait beaucoup de difficulté à imposer quoi que ce soit aux gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Murray :** Robert Bourassa dénonçait ce qu'il appelait le « fédéralisme dominateur ». C'est le retour en force de cette tendance.

Tout à l'heure, vous avez comparé les salaires dans la fonction publique et dans les autres secteurs de la province.

Il y a longtemps de cela, j'ai travaillé pendant un certain temps au Nouveau-Brunswick, où l'on s'efforçait de bâtir la fonction publique et d'attirer et de garder en poste des fonctionnaires; or la concurrence n'était pas des entreprises comme K.C. Irving ou McCain's. La concurrence, c'était les autres gouvernements, notamment le gouvernement fédéral. Pour bâtir et maintenir une fonction publique compétente, ce qui est le cas à mon avis au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, il ne faut pas s'aligner sur ce qu'un employeur du secteur privé peut offrir comme salaire localement. Pourrais-je avoir vos commentaires là-dessus?

Au sujet de la recommandation visant les revenus tirés des ressources, vous avez dit qu'il devrait y avoir un moyen d'exclure les revenus tirés des ressources qui sont versés dans un fonds du patrimoine ou qui servent à rembourser la dette. Si vous avez fait des travaux là-dessus, j'aimerais en prendre connaissance. Au groupe de travail du Conseil de la fédération, nous avons tout

we did not want to pursue for various reasons. It was very difficult to make it work.

**Mr. O'Keefe:** On the natural resources issue, I agree it would be difficult to come up with a system where you are tracking exactly what natural resource revenues or royalties are going towards debt or going toward an investment fund.

**Senator Murray:** There is quite a possibility that a given province could manipulate things to the disadvantage not just of the recipient provinces but also, perhaps, of one or two in particular, if the resource-rich province were mischievous.

**Mr. Cirtwill:** It is fairly easy to track whether debt is going up or down. It is easy to recognize what the current balance in your provincial heritage fund is. You can use those as two baseline measures to start the conversation. I do not necessarily buy into the argument, which I have heard time and again in this equalization debate, that if things are difficult, we should not do them. The effort that you expended on the panel trying to find a way was effort well spent. Those kinds of conversations and efforts need to be carried on. As I indicated, there are basic measures from which you can start that conversation that are easy to track and simple to follow.

I have to emphasize the phraseology here. We are not talking about natural resource revenues. We are talking about non-renewable natural resources revenues.

Another possible exercise that would be relatively straightforward is to look at the 33 tax bases that go into equalization — look at the 14 that are targeted around natural resources, identify the ones that are explicitly associated with non-renewable natural resources, and pull those out.

**Senator Murray:** That has been done.

**Mr. Cirtwill:** There are several exercises before that conversation can happen.

**Senator Murray:** What do you think of the O'Brien panel's recommendation to reduce the number of tax sources to five?

**Mr. Cirtwill:** The simpler you can make this system, the better off everyone will be. I enthusiastically endorse some of the panel's recommendations around identifying measures of fiscal capacity and tracking them and reporting them publicly. I enthusiastically endorse the idea of talking about it on a regular basis and having an annual public exercise so that people understand exactly what this system is.

Regarding the marketplace for public servants issue, it is important to recognize that, when we looked at the differential for public servants, we recognized that the market for public service is a national one. We used the benchmark of what is the premium used in other provinces to attract public servants. We found that the national premium on the local pay rate was around 20 per cent, whereas in Prince Edward Island, the public service

essayé, mais toutes les formules que nous avons examinées avaient des conséquences que nous voulions éviter pour diverses raisons. C'était très difficile de trouver une solution acceptable.

**M. O'Keefe :** Sur la question des ressources naturelles, je conviens qu'il serait difficile de trouver un système permettant de savoir exactement quels revenus ou redevances tirés des ressources naturelles sont consacrés au remboursement de la dette ou versés dans un fonds d'investissement.

**Le sénateur Murray :** Il est tout à fait possible qu'une province donnée puisse manipuler les chiffres pour défavoriser non seulement les provinces bénéficiaires, mais aussi, peut-être, une ou deux provinces en particulier, si la province riche en ressources était mal intentionnée.

**M. Cirtwill :** C'est assez facile de déterminer si la dette augmente ou diminue. C'est facile de connaître le solde actuel du fonds du patrimoine provincial. On peut se servir de ces deux mesures de base comme point de départ. Je n'accepte pas nécessairement l'argument, que j'ai entendu à profusion dans ce débat sur la péréquation, qu'il faut éviter de faire quelque chose parce que ce serait difficile. L'effort que vous avez déployé au groupe de travail pour essayer de trouver une solution n'a pas été vain. Il faut poursuivre le débat et les efforts en ce sens. Comme je l'ai dit, il y a des mesures de base qui sont faciles à établir et à suivre et qui peuvent servir de point de départ.

Je dois apporter une précision terminologique. Nous ne parlons pas de revenus tirés des ressources naturelles, mais bien des revenus tirés des ressources naturelles non renouvelables.

Un autre exercice qui serait relativement simple consiste à examiner les 33 sources de revenus fiscaux qui sont prises en compte pour la péréquation, en s'attardant plus précisément aux 14 qui ciblent les ressources naturelles, afin d'identifier celles qui sont explicitement associées aux ressources naturelles non renouvelables et de les retrancher de l'équation.

**Le sénateur Murray :** Cela a été fait.

**M. Cirtwill :** Plusieurs exercices doivent avoir lieu avant de pouvoir tenir ce débat.

**Le sénateur Murray :** Que pensez-vous de la recommandation du groupe de travail O'Brien de réduire à cinq le nombre de sources de revenu fiscal?

**M. Cirtwill :** Plus on simplifie ce système, mieux ce sera pour tout le monde. J'appuie avec enthousiasme certaines recommandations du groupe visant à identifier des mesures de capacité fiscale, d'en faire un suivi et de rendre les résultats publics. J'appuie avec enthousiasme l'idée d'en discuter régulièrement et de tenir un exercice public annuel, pour que les gens comprennent exactement de quoi il retourne.

Au sujet de la question du marché pour le recrutement des fonctionnaires, il est important de reconnaître que, quand nous avons examiné les écarts sur le plan de la fonction publique, nous avons tenu compte du fait que le marché pour le recrutement des fonctionnaires est national. Nous avons utilisé comme étalon de mesure la prime versée dans d'autres provinces pour attirer des fonctionnaires. Nous avons constaté que sur le plan national, la

premium was 31 per cent. The premium in New Brunswick was around the national average or higher. The key thing is, we did recognize the marketplace for the public servants is probably different than for pipefitters, steamfitters and painters.

However, the simple fact is that that observation is changing. In fact, I have done three media interviews in the last four days talking about the fact that we literally are now in a national global marketplace for all industrial workers. It is not just lawyers, accountants and engineers who can go anywhere and do their jobs. It is also painters, pipefitters, steelworkers and so forth. The fact that there is a marked premium for public servants is indicating a variation from the national marketplace that is justifiable for concern and some discussion.

**Senator Day:** I am sorry for arriving late this evening and, as a result, will ask you to go back to basics.

I think of fiscal balance as vertical or horizontal, as capacity to generate. When you say there is no vertical fiscal imbalance, are you saying that there is no difference in capacity between the federal government and the lower levels of government?

**Mr. Cirtwill:** Yes, I would argue that if you look at the fiscal performance — the fiscal capacity and the tax bases available to the both levels of government — there is no inherent fiscal vertical imbalance. In fact, the numbers I heard the other day were that the federal government collects roughly \$210 billion in taxes, and the provincial governments collect roughly \$200 billion in taxes. That is much the same dollar figure and, of the \$210 billion collected by the federal government, much of that immediately gets passed over to the provincial governments.

When you look at the tax bases, they are shared. In fact, the bias is again toward the provinces. The federal government cannot, for example, tax directly natural resource revenues nor can it take advantage of lottery or gaming revenues, both of which are tax bases available to the provinces that are not available to the federal government. Therefore, when you talk about a vertical imbalance, you have to recognize that there are many advantages here, but they are mostly to the provinces, not the federal government.

**Senator Day:** Your next heading is why there is no horizontal fiscal imbalance. Again, we are talking about capacity and it is between the same levels of government, all of the various provinces. We have to analyze that on a per-capita basis to be

prime par rapport au salaire local était d'environ 20 p. 100, tandis qu'en Île-du-Prince-Édouard, la prime accordée aux employés de la fonction publique était de 31 p. 100. Au Nouveau-Brunswick, la prime se situait autour de la moyenne nationale ou peut-être un peu plus haut. L'essentiel est que nous avons bel et bien tenu compte du fait que le marché pour recruter des fonctionnaires est probablement différent de celui qui s'applique aux tuyauteurs, aux monteuses de conduite de vapeur ou aux peintres.

Cependant, c'est un fait que même cette dernière observation n'est plus tout à fait valable. En fait, j'ai accordé depuis quatre jours trois interviews pour discuter du fait que nous sommes maintenant dans un marché littéralement mondial pour tous les travailleurs industriels. Ce ne sont pas seulement les avocats, les comptables et les ingénieurs qui peuvent aller travailler n'importe où. Ce sont aussi les peintres, les tuyauteurs, les monteuses de conduite de vapeur, etc. L'existence d'une prime importante pour les fonctionnaires est révélatrice d'un écart par rapport au marché national de l'emploi qui est source de préoccupation et dont il faut discuter.

**Le sénateur Day :** Je suis désolé d'être arrivé en retard ce soir; en conséquence, je dois vous demander de revenir aux notions élémentaires.

À mes yeux, l'équilibre fiscal, qu'il soit vertical ou horizontal, renvoie à la capacité de générer des revenus. Quand vous dites qu'il n'y a pas de déséquilibre fiscal vertical, dites-vous qu'il n'y a pas de différence de capacité entre le gouvernement fédéral et les paliers inférieurs de gouvernement?

**M. Cirtwill :** Oui, je soutiens que si l'on examine la performance fiscale — la capacité fiscale et les sources de revenu fiscal disponibles aux deux niveaux de gouvernement —, il n'y a pas de déséquilibre fiscal vertical inhérent. En fait, d'après les chiffres que j'ai entendus l'autre jour, le gouvernement fédéral perçoit à peu près 210 milliards de dollars en impôts, et les gouvernements provinciaux perçoivent à peu près 200 milliards de dollars en impôts. Ce sont des chiffres très voisins et, des 210 milliards de dollars perçus par le gouvernement fédéral, une grande partie est immédiatement remise aux gouvernements provinciaux.

Si l'on examine les sources de revenu fiscal, elles sont partagées. En fait, encore une fois, la balance penche en faveur des provinces. Le gouvernement fédéral ne peut pas, par exemple, imposer directement les ressources naturelles, pas plus qu'il ne peut tirer de l'argent des loteries ou du jeu; dans les deux cas, ce sont des sources de revenu fiscal qui sont à la disposition des provinces mais pas du gouvernement fédéral. Par conséquent, quand on parle d'un déséquilibre vertical, il faut reconnaître qu'il y a effectivement de nombreux avantages, mais que ce sont essentiellement les provinces qui en bénéficient, et non pas le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Day :** Dans votre rubrique suivante, vous dites pourquoi il n'y a pas de déséquilibre fiscal horizontal. Là encore, il s'agit de la capacité des divers gouvernements du même palier, des diverses provinces. Il faut faire une analyse de la

able to look at it meaningfully. Does Prince Edward Island have the same capacity to generate revenue per capita as Ontario?

**Mr. O'Keefe:** We are saying they may not have the same capacity but, when you factor in the cost side of the equations and the services they have to provide, how much it costs, they have the ability to pay for the services they need to provide.

**Senator Day:** Are you factoring in cost of delivery?

**Mr. O'Keefe:** Yes.

**Senator Day:** You are factoring in all of that in terms of costs.

**Mr. O'Keefe:** We are factoring in a relative measure of the cost of delivery. We did not look specifically at the demand side of the equation, for example, in the eastern provinces with aging populations and health care costs escalating. We have not explicitly looked at that, but on the cost side of the equation, we have looked at a relative cost factor, and it shows that the provinces should have enough to pay for what services they need to provide.

**Senator Day:** Thank you for that. You will have a supplementary in due course asking to explain that but it will not be from me; it will be from my colleague, Senator Murray.

This is anecdotal so I just want you to react to it. We seem to get into trouble when we start talking about —

**Senator Mitchell:** You are drawing conclusions.

**Senator Day:** I am just asking questions. I would like you to tell me if you have analyzed the European Community, in particular the success of Ireland. It has been written in several articles that part of the success has been due to the transfer of funds to Ireland from the community and its ability, therefore, to keep taxes down, which has generated a wonderful economic success story. Have you had a chance to analyze any of that?

**Mr. O'Keefe:** I am not familiar with that.

**Mr. Cirtwill:** We have two books, one called *Road to Growth* and one called *Retreat from Growth* that deal in-depth with the Ireland experience, the experience of Georgia in the southern U.S. and a couple of other international examples exactly along that line. They talk about what those lessons say for Atlantic Canada, again talking about the opportunity that federal transfers or support — or the fact that we have a large country there to help us — gives us, and the fact that we are failing to take advantage of it in a sensible way, the way Ireland did.

capacité par habitant pour pouvoir tirer des conclusions. L'Île-du-Prince-Édouard a-t-elle la même capacité que l'Ontario de générer des revenus, par habitant?

**M. O'Keefe :** Nous disons que les deux provinces n'ont peut-être pas la même capacité, mais que si l'on tient compte du coût des services qu'elles doivent fournir, elles ont la capacité de payer les services qu'elles doivent assurer.

**Le sénateur Day :** Vous tenez compte du coût de la prestation des services?

**M. O'Keefe :** Oui.

**Le sénateur Day :** Vous tenez compte de tous les facteurs qui influent sur les coûts.

**M. O'Keefe :** Nous prenons en compte une mesure relative du coût de la prestation des services. Nous n'avons pas examiné expressément le volet demande de l'équation, par exemple dans les provinces de l'Est dont la population est vieillissante et où le coût des soins de santé augmente. Nous n'avons pas examiné cela explicitement, mais pour ce qui est de l'élément coût de l'équation, nous avons pris en compte un facteur du coût relatif, et la conclusion est que les provinces ont suffisamment d'argent pour payer les services qu'elles doivent fournir.

**Le sénateur Day :** Je vous remercie pour cette précision. En temps voulu, vous aurez à répondre à une question supplémentaire pour expliquer cela, mais elle vous sera posée par mon collègue le sénateur Murray.

Ceci est anecdotique et je voudrais seulement connaître votre réaction. Il semble que nous soyons en difficulté dès que nous commençons à parler de...

**Le sénateur Mitchell :** Vous tirez des conclusions.

**Le sénateur Day :** Je pose seulement des questions. Je voudrais que vous me disiez si vous avez analysé la Communauté européenne, en particulier le succès de l'Irlande. On a dit dans plusieurs articles que ce succès s'explique en partie par le transfert de fonds de la communauté vers l'Irlande, permettant en conséquence à ce pays de garder les impôts très bas, ce qui a entraîné un magnifique essor économique. Avez-vous eu l'occasion d'analyser cela?

**M. O'Keefe :** Je ne connais pas bien ce dossier.

**M. Cirtwill :** Nous avons deux livres, l'un intitulé *Road to Growth* et l'autre intitulé *Retreat from Growth*, dans lesquels on examine de manière approfondie l'expérience de l'Irlande, l'expérience de la Géorgie, État du sud des États-Unis, et quelques autres exemples internationaux reprenant exactement le même modèle. On tente d'en tirer des leçons et de les appliquer au Canada de l'Atlantique, en montrant que les transferts fédéraux ou le soutien d'un grand pays nous donnent de riches possibilités et que nous ne tirons pas parti de ces possibilités de manière raisonnable, comme l'a fait l'Irlande.

Of course, Ireland also reduced taxes, invested in infrastructure and focused on education. They did quite a lot. Basically, it was — getting back to the phrase we were using earlier — a fundamental change in the way things had been done before.

**Senator Day:** Which they were able to do with the transfer.

**Mr. Cirtwill:** It was not just the transfer. With the reduction in taxes, they saw economic growth accelerate; they say that by reducing their tax levels, they were able to increase their revenue stream. It was more along the lines of the Alberta and Ontario experience of the last five years, where they used both transfers and increases in own source revenues to piggyback on each other and make the trickle-down effects that much larger.

**Senator Day:** They managed the transfer very nicely.

**Mr. Cirtwill:** Yes, they did the appropriate things with the money when they had it.

**Senator Murray:** And they had favourable demographics, according to *The Economist* magazine recently.

**Senator Day:** They are bringing people back from everywhere.

**Senator Murray:** At a time when a smaller group of producing people were supporting huge numbers of youngsters and oldsters —

**Mr. Cirtwill:** I have not seen the article, but are you saying the favourable demographics were at the beginning of the trend?

**Senator Murray:** No, over the Celtic miracle, part of the success has been due, according to this article, to the fact that there are more now producing in the middle —

**Mr. Cirtwill:** Burgeoning economies draw young professionals and families.

**Senator Murray:** No, fewer kids and fewer oldsters.

**Senator Day:** Obviously, there always are other factors but, clearly, they have managed the transfer of funds from the rest of the community to them in a way that the Maritimes have not managed their funds.

**Mr. Cirtwill:** I would not necessarily point just at the Maritimes. There is lots of blame to go around.

**Senator Day:** You are most familiar with that.

**Mr. Cirtwill:** Yes, I am most familiar with the Atlantic Canadian case. I would say all four Atlantic provinces could improve how they used their fiscal transfers. We have suggested some things we think make sense in terms of readjusting the focus of equalization.

Bien sûr, en Irlande, on a aussi réduit les impôts, investi dans l'infrastructure et amélioré le système d'éducation. Les Irlandais ont déployé énormément d'efforts. Il s'agissait essentiellement, pour revenir à l'expression qu'on a utilisée tout à l'heure, d'un changement fondamental par rapport à la manière dont on faisait les choses auparavant.

**Le sénateur Day :** C'est le transfert qui leur a permis de faire cela.

**M. Cirtwill :** Ce n'était pas seulement le transfert. Après avoir baissé les impôts, ils ont vu la croissance économique s'accélérer; ils disent qu'en réduisant leurs niveaux d'imposition, ils ont réussi à augmenter leurs rentrées fiscales. Cela ressemblait davantage à l'expérience qu'on connue depuis cinq ans l'Alberta et l'Ontario, où les transferts et l'augmentation des revenus fiscaux propres utilisés en tandem ont eu un effet multiplicateur, augmentant d'autant les retombées.

**Le sénateur Day :** Ils ont très bien géré le transfert.

**M. Cirtwill :** Oui, ils ont fait ce qu'il fallait avec l'argent qu'ils ont reçu.

**Le sénateur Murray :** Et leur situation démographique était favorable, d'après un article publié récemment dans *The Economist*.

**Le sénateur Day :** Ils font revenir des gens de partout.

**Le sénateur Murray :** Au moment où un groupe restreint de gens producteurs faisait vivre d'innombrables jeunes et vieillards...

**M. Cirtwill :** Je n'ai pas lu l'article, mais est-ce que vous dites que la situation démographique favorable a été le point de départ de la reprise?

**Le sénateur Murray :** Non, d'après cet article, le miracle celtique s'explique en partie par le fait qu'il y a maintenant davantage de gens qui produisent au milieu...

**M. Cirtwill :** Les économies en plein essor attirent les jeunes professionnels et leurs familles.

**Le sénateur Murray :** Non, il y a eu moins d'enfants et moins de vieillards.

**Le sénateur Day :** Évidemment, il y a toujours d'autres facteurs, mais il est clair qu'ils ont réussi à gérer le transfert de fonds du reste de la communauté vers leur pays de belle manière, ce que les Maritimes n'ont pas réussi à faire.

**M. Cirtwill :** Je ne pointerais pas nécessairement du doigt les Maritimes seulement. Il ne manque pas de blâme à distribuer.

**Le sénateur Day :** Vous connaissez plus particulièrement ce dossier.

**M. Cirtwill :** Oui, je connais surtout le dossier du Canada de l'Atlantique. Je dirais que les quatre provinces de l'Atlantique pourraient améliorer leur manière d'utiliser les transferts fiscaux. Nous avons fait des suggestions qui nous semblent logiques pour rajuster le tir en ce qui concerne la péréquation.

Remember, maybe this is a point that needs to be made; there have been several jokes about people from New Brunswick and Nova Scotia. I am a Nova Scotian, born and bred, proud. The reasoning behind this thinking is, I want my province to be the best it possibly can be and, under the current fiscal arrangements, we are not getting there.

I think it is totally appropriate for us to look for help, and that help does not have to come in the form of a blank cheque. It can come in the form of structures and systems that encourage us all to do the best we can with the resources we have available. I do not like tin cups.

**Senator Day:** Do the structures and systems include infrastructure?

**Mr. Cirtwill:** Absolutely, they include infrastructure, investment, post-secondary education, health care, the social transfers we are talking about. There are always going to be challenges and industries under threat — people who, for one reason or another, are not able to take an effective role in the economy.

Some of those folks will only be needing help for a short period of time; some of them will require assistance for the rest of their days. My argument is that we have made a covenant with these people that we will deliver these services, and right now we are putting them at risk by the way we are managing our funds.

**Senator Day:** In equalization, the funds are coming from the federal government.

**Mr. Cirtwill:** They are coming from the Canadian taxpayer. It is coming out of my wallet.

**Senator Day:** Through the federal government.

**Mr. Cirtwill:** Yes, there is always a middleman.

**Senator Day:** That is the point I want to get to. Are you applying your non-middleman trickle down? Are you saying the federal government should be investing directly in infrastructure and education because, when they transfer to the provinces, all they do is increase the debt or are inclined to increase the debt?

**Mr. Cirtwill:** Some provinces actually use the transfers to support infrastructure investment and that kind of thing. We are suggesting that you should look at restructuring the equalization program to encourage more provinces to do that kind of exercise.

In fact, the federal government does invest in infrastructure. Our argument is, if they are going to invest, if they are going to interfere in provincial jurisdictions, if they are going to invest in cities, they should do it in areas where it is most appropriate and which will deliver the longest term benefit. That would be infrastructure.

**Senator Day:** Would your preference be a direct investment by the federal government as opposed to giving it to the provinces?

Peut-être faut-il le rappeler : bien des blagues ont été faites au sujet des habitants du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Or je suis né en Nouvelle-Écosse, j'y ai grandi et j'en suis fier. Le raisonnement qui étaye notre réflexion est le suivant : je veux que ma province se réalise dans toute la mesure de ses possibilités et, dans le cadre des arrangements fiscaux actuels, nous n'en sommes pas là.

Je pense qu'il est tout à fait approprié que nous cherchions à obtenir de l'aide, et cette aide ne prendra pas nécessairement la forme d'un chèque en blanc. Elle peut prendre la forme de structures et de systèmes qui nous encouragent tous à faire de notre mieux avec les ressources que nous avons à notre disposition. Je n'aime pas mendier.

**Le sénateur Day :** Est-ce que les structures et les systèmes comprennent l'infrastructure?

**M. Cirtwill :** Absolument, cela comprend l'infrastructure, l'investissement, l'éducation postsecondaire, les soins de santé, les transferts sociaux dont il est question. Il y aura toujours des problèmes et des secteurs menacés, des gens qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas en mesure de jouer un rôle efficace dans l'économie.

Certains auront seulement besoin d'aide pendant une courte période; d'autres en auront besoin pour le reste de leurs jours. Mon argument est que nous avons conclu un pacte avec les gens en leur donnant l'assurance que nous allons leur fournir des services et, à l'heure actuelle, nous les mettons en péril à cause de la manière dont nous gérons nos fonds.

**Le sénateur Day :** Dans le cas de la péréquation, les fonds viennent du gouvernement fédéral.

**M. Cirtwill :** Ils viennent du contribuable canadien. L'argent sort de mon portefeuille.

**Le sénateur Day :** Par l'entremise du gouvernement fédéral.

**M. Cirtwill :** Oui, il y a toujours un intermédiaire.

**Le sénateur Day :** C'est là que je veux en venir. Appliquez-vous votre théorie des effets de retombées sans intermédiaire? Dites-vous que le gouvernement fédéral devrait investir directement dans l'infrastructure et l'éducation parce que, quand il transfère l'argent aux provinces, celles-ci se contentent d'augmenter la dette ou sont incitées à le faire?

**M. Cirtwill :** Certaines provinces utilisent en fait les transferts pour investir dans l'infrastructure et tout le reste. Nous disons qu'il faut envisager une refonte du programme de péréquation pour encourager davantage de provinces à agir de cette manière.

En fait, le gouvernement fédéral investit déjà dans l'infrastructure. Notre argument, c'est que tant qu'à investir, tant qu'à s'ingérer dans les compétences provinciales, tant qu'à investir dans les villes, il faudrait le faire dans le secteur où les avantages à long terme sont les plus marqués. J'ai nommé l'infrastructure.

**Le sénateur Day :** Vous préféreriez que le gouvernement fédéral investisse directement plutôt que de donner l'argent aux provinces?

**Mr. Cirtwill:** My preference would be for the money to be in the hands of individuals — that whatever money the various levels of government feel they have to have in order to do things, they take it directly and spend it directly so that they are accountable directly.

**Senator Day:** I think you are answering my question.

**Mr. Cirtwill:** I hope so.

**The Deputy Chairman:** Senator Mitchell, are you ready for your second round?

**Senator Mitchell:** Let us say that today all the debt was paid off and the provinces used their own revenues to pay for services. Are you arguing that, as of today, there would be equality of services across this country in some kind of national standard? Or would you accept the general premise that probably in New Brunswick, as an example, the overall level of health care service and education is not as high as it is, say, in my province of Alberta? Are you arguing everybody is equal? You cannot be arguing that.

**Mr. O'Keefe:** I am going to clear up a point that relates to what Senator Day's question was about as far as capacity of the provinces. In terms of both the advisory panel and the expert panel, their recommendations have gone along with what the majority of the premiers want, which would be increased equalization payments. When we are talking about the capacity of the provinces, we are talking about the capacity including current equalization levels. When we say on an adjusted basis that several of the equalization-receiving provinces are better off than Ontario, we are including the current level of equalization provinces.

**Senator Mitchell:** I know you are but that is not my question. My question is, if there were no debt and no equalization payments, would we then have equal standards of service delivery in critical areas, which I think are essential so that we can call ourselves a country?

**Mr. O'Keefe:** In terms of the comparable services side of the equation, we are saying we do not know what that comparable service is.

**Senator Mitchell:** We know that probably health care services are not as high in Manitoba as in Alberta. We know that. Your argument then is, if we just paid off all the debt — it is very appealing, there is no doubt. Alberta and Canada have paid down debt and it has probably made a huge difference. Your solution might end up with provinces having no debt, but it still does not address the issue of having some sort of equal level of standards so the Canadian in Nova Scotia and New Brunswick has some semblance of equivalent health care delivery or education delivery as a Canadian living in Alberta. If that is the case — and all you can tell me right now is that you do not know, although I do know that it is not the case — then you would need equalization

**M. Cirtwill :** Je préférerais que l'argent soit entre les mains des particuliers — peu importe le montant que les divers paliers de gouvernement estiment nécessaire pour remplir leur mandat, que l'argent en question soit dépensé directement de manière que les gouvernements soient directement responsables.

**Le sénateur Day :** Je pense que vous répondez à ma question.

**M. Cirtwill :** Je l'espère.

**La vice-présidente :** Sénateur Mitchell, êtes-vous prêt à entamer le deuxième tour?

**Le sénateur Mitchell :** Supposons qu'aujourd'hui, toutes les dettes étaient remboursées et que les provinces utilisaient leurs propres revenus pour payer les services. Est-ce que vous soutenez qu'en date d'aujourd'hui, il y aurait égalité des services d'un bout à l'autre du pays selon une quelconque norme nationale? Ou bien acceptez-vous l'hypothèse généralement admise qu'au Nouveau-Brunswick, par exemple, le niveau global de service dans la santé et l'éducation n'est probablement pas aussi élevé qu'il l'est, disons, dans ma province de l'Alberta? Est-ce que vous soutenez que tout le monde est égal? Vous ne pouvez soutenir une chose pareille.

**M. O'Keefe :** Je voudrais apporter une précision relativement aux propos du sénateur Day au sujet de la capacité des provinces. Le comité consultatif et le groupe d'experts ont tous les deux fait des recommandations qui allaient dans le sens de ce que la majorité des premiers ministres provinciaux veulent, à savoir une augmentation des paiements de péréquation. Quand nous parlons de la capacité des provinces, nous voulons dire la capacité en incluant les paiements de péréquation actuels. Quand nous disons que, toutes choses étant égales par ailleurs, plusieurs provinces bénéficiaires de la péréquation sont en meilleure posture que l'Ontario, nous incluons les paiements de péréquation actuellement versés aux provinces.

**Le sénateur Mitchell :** Je le sais, mais ce n'est pas ce que je demande. Ma question est celle-ci : S'il n'y avait aucune dette et aucun paiement de péréquation, aurait-on alors le même niveau de services dans les secteurs critiques, ce qui m'apparaît essentiel si nous voulons nous appeler un pays?

**M. O'Keefe :** Pour ce qui est du niveau comparable de services, nous disons que nous ignorons où se situe ce niveau de services comparable.

**Le sénateur Mitchell :** Nous savons que les services de soins de santé ne sont probablement pas aussi bons au Manitoba qu'en Alberta. Nous le savons. Votre argument est alors le suivant : si nous venons tout juste de rembourser toute la dette — perspective très attrayante, sans aucun doute. L'Alberta et le Canada ont remboursé leurs dettes et cela a probablement fait une énorme différence. Votre solution ultime serait sans doute que les provinces n'aient aucune dette, mais cela ne répond toujours pas à la question de l'établissement d'un quelconque niveau ou de normes pour que les Canadiens de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick jouissent d'un niveau de services à peu près équivalent en matière de santé ou d'éducation en comparaison

to make that work, or you would need somehow to have their own revenues increase.

**Mr. Cirtwill:** Let us remember that equalization as it exists — and as we are theoretically talking about — is not about raising everyone to Alberta's standards. It is about delivering the national average standard everywhere. Our argument is quite simply that, if the debt disappeared today, if everyone's debt magically went away, all of the provinces would be able to deliver the core, critical, committed public services at an appropriate national average level with their own source revenue.

**Senator Mitchell:** The only way that can logically be true is if all of their equalization payments now are strictly going to pay off debt and interest charges. Otherwise, it cannot be true except for some kind of driven efficiencies.

**Mr. Cirtwill:** That was exactly the point we made. The dollar figure of the provincial payments on their debts equals 92 per cent of what they get from equalization.

**Senator Mitchell:** The 8 per cent plus the equalization is going strictly to debt repayment and carrying charges in every case — is that what you are saying? You have to be saying that.

**Mr. Cirtwill:** The 92 per cent is going. The 8 per cent is left over for program enhancements.

**Senator Mitchell:** Are you saying the equalization payments are strictly going to pay debt carrying charges and nothing else?

**Mr. Cirtwill:** Exactly.

**Senator Mitchell:** Is that on average?

**Mr. Cirtwill:** That is a total, a five-year average over 2000 to 2005 — 92 per cent of equalization dollars.

**Senator Mitchell:** We will have to look at that in a specific way. That is an interesting argument.

With regard to the idea of getting funds to individuals, I expect there probably is not a party far enough on the right wing for you to feel comfortable voting for it, but that is okay. I think there is not — not even this one. How would you get this money to individuals? One of the ways in education would be to have coupons — or what is it called?

**Mr. Cirtwill:** Vouchers.

**Senator Mitchell:** You would have vouchers where people would go and it would be all market-based.

**Mr. Cirtwill:** Absolutely.

d'un Canadien qui habite en Alberta. Si tel est le cas — tout ce que vous pouvez me dire pour le moment, c'est que vous ne le savez pas, mais pour ma part je sais que ce n'est pas le cas —, alors il faudrait faire intervenir la péréquation pour que ce système fonctionne, ou bien il faudrait que les revenus propres des provinces augmentent d'une manière ou d'une autre.

**M. Cirtwill :** N'oublions pas que la péréquation, telle qu'elle existe actuellement et telle que nous en discutons sur le plan théorique, ne vise pas à amener tout le monde au niveau de l'Alberta. Il s'agit d'instaurer partout le niveau national moyen. Notre argument est très simple : si la dette disparaissait aujourd'hui, comme par magie, toutes les provinces seraient en mesure d'offrir les services publics de base, essentiels, correspondant aux engagements, conformément à un niveau national moyen, à même leurs propres sources de revenu.

**Le sénateur Mitchell :** En toute logique, cela pourrait seulement être vrai si les paiements de péréquation étaient dorénavant strictement utilisés pour rembourser la dette et payer les frais d'intérêt. Autrement, cela ne peut pas être vrai, sauf si l'on réalise de quelconques gains d'efficience.

**M. Cirtwill :** C'est exactement notre argument. En dollars, le service de la dette des provinces est égal à 92 p. 100 du montant qu'elles reçoivent en péréquation.

**Le sénateur Mitchell :** Ces 8 p. 100 plus la péréquation servent strictement à rembourser la dette et payer les frais d'intérêt dans tous les cas — c'est bien ce que vous dites? Il faut que ce soit ce que vous dites.

**M. Cirtwill :** Les 92 p. 100 servent à cela. Le reste, 8 p. 100, est consacré à enrichir les programmes.

**Le sénateur Mitchell :** Est-ce que vous dites que les paiements de péréquation servent exclusivement à payer le service de la dette et à rien d'autre?

**M. Cirtwill :** Exactement.

**Le sénateur Mitchell :** En moyenne?

**M. Cirtwill :** Au total, si l'on fait la moyenne sur cinq ans, de 2000 à 2005 — 92 p. 100 de l'argent des paiements de péréquation.

**Le sénateur Mitchell :** Il nous faudra examiner cela plus précisément. C'est un argument intéressant.

Quant à l'idée de donner l'argent aux particuliers, je suppose qu'il n'existe probablement pas de parti politique suffisamment à droite pour que vous lui accordiez votre vote avec satisfaction, mais passons. Je ne pense pas qu'il y en ait un, pas même celui-ci. Comment verseriez-vous cet argent aux particuliers? Pour l'éducation, l'une des méthodes serait d'émettre des coupons d'éducation — ou comment appelle-t-on cela?

**M. Cirtwill :** Des bons d'étude.

**Le sénateur Mitchell :** Vous donneriez des bons d'étude et les gens iraient étudier où ils le voudraient, en fonction des lois du marché.

**M. Cirtwill :** Absolument.

**Senator Mitchell:** You would need to build new infrastructure or roads — if federal money or transfers go to an individual. Are all roads toll roads?

**Mr. Cirtwill:** I did not advocate that. I said an appropriate direct investment by the federal government would be in infrastructure. It would be hospitals, schools, roads, ports and airports.

**Senator Mitchell:** Would you not have vouchers?

**Mr. Cirtwill:** You would not for that kind of infrastructure.

**Senator Mitchell:** For program spending on education, would you have vouchers?

**Mr. Cirtwill:** Yes, we would have vouchers if we are talking about the ideal mechanism for the federal government to transfer funds in post-secondary education or even secondary education — and, God forbid, do not ever get the federal government involved in Kindergarten-to-Grade-12 education, please. The most appropriate mechanism for post-secondary funding by the federal government would be funds to students whether in a voucher exercise or a grant to Canadian students pursuing post-secondary studies.

**Senator Mitchell:** It absolutely kills poor kids.

**Mr. Cirtwill:** You are from Alberta, correct?

**Senator Mitchell:** Yes.

**Mr. Cirtwill:** Edmonton public schools have a total choice system where literally every child is a voucher student.

**Senator Mitchell:** No, not at all. You do not understand the system. Students can go to another school if that school has an available position, but they do not take their money and go there, essentially. They are within the public system and the system has a certain amount of money, but it is not as if the parent gets the money and it goes to Lethbridge.

**Mr. Cirtwill:** I have spent the last year and a half travelling around with the head of the Edmonton public school board and his characterization is exactly the way I have described it — that they literally can take that voucher and go to whatever school they like.

**Senator Mitchell:** I disagree with him and I disagree with you.

**Mr. Cirtwill:** The money goes with them.

**Senator Mitchell:** It is much less market-oriented and driven than what you would suggest.

**Mr. Cirtwill:** Fifty-four per cent of students in Edmonton go to schools outside their neighbourhood school.

**Le sénateur Mitchell :** Il faudrait construire de nouvelles infrastructures routières — si les transferts fédéraux étaient versés aux particuliers. Est-ce que toutes les routes seraient à péage?

**M. Cirtwill :** Je n'ai pas préconisé cela. J'ai dit que si le gouvernement fédéral veut faire un investissement direct, il conviendrait que ce soit dans l'infrastructure. Ce serait des hôpitaux, des écoles, des routes, des ports et des aéroports.

**Le sénateur Mitchell :** Vous n'auriez pas de bons d'infrastructure?

**M. Cirtwill :** Pas pour ce type d'infrastructure.

**Le sénateur Mitchell :** Pour les dépenses de programme en éducation, auriez-vous des bons?

**M. Cirtwill :** Oui, nous aurions des bons; ce serait le mécanisme idéal pour que le gouvernement fédéral transfère des fonds dans l'éducation postsecondaire ou même l'éducation secondaire — Dieu du ciel, n'allez surtout pas engager le gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. Le mécanisme le plus approprié pour que le gouvernement fédéral finance l'éducation postsecondaire consisterait à financer les étudiants, que ce soit au moyen de bons d'étude ou de subventions aux étudiants canadiens qui font des études postsecondaires.

**Le sénateur Mitchell :** Cela condamne irrémédiablement les enfants pauvres.

**M. Cirtwill :** Vous êtes de l'Alberta, n'est-ce pas?

**Le sénateur Mitchell :** Oui.

**M. Cirtwill :** Les écoles publiques d'Edmonton ont un système fondé sur le libre choix absolu, où tous les enfants, littéralement, reçoivent des bons d'étude.

**Le sénateur Mitchell :** Non, pas du tout. Vous ne comprenez pas le système. Les étudiants peuvent aller dans une autre école si une place est disponible ailleurs, mais ils ne prennent pas leur argent pour aller où ils veulent. Ils étudient dans le cadre du système public qui dispose d'un certain budget, mais ce n'est pas comme si les parents touchaient l'argent et que cet argent était versé à Lethbridge.

**M. Cirtwill :** Depuis un an et demi, je suis allé partout, accompagné du chef de la commission scolaire publique d'Edmonton, et il m'a décrit le système exactement comme je viens de le décrire, c'est-à-dire que les étudiants peuvent littéralement prendre leurs bons d'étude et aller dans n'importe quelle école qui leur plaît.

**Le sénateur Mitchell :** Je ne suis pas d'accord avec lui et je ne suis pas d'accord avec vous.

**M. Cirtwill :** L'argent les accompagne.

**Le sénateur Mitchell :** C'est beaucoup moins dicté par le marché que ce que vous laissez entendre.

**M. Cirtwill :** Cinquante-quatre pour cent des étudiants d'Edmonton fréquentent une autre école que celle de leur quartier.

**Senator Mitchell:** Yes, they go six blocks, three blocks or four blocks. Do you know that?

**Mr. Cirtwill:** That is a fact, 54 per cent of students.

**The Deputy Chairman:** We are talking about economics, senator.

**Senator Mitchell:** What services would you transfer directly to people? Are you saying transfer to people services such as health care?

**Mr. Cirtwill:** I refer to health care, education, any services that people have to purchase or secure.

**Senator Mitchell:** How would that work?

**Mr. Cirtwill:** Health care could work in any number of mechanisms. One could use a voucher exercise, a tax differential, or encourage people to use medical savings accounts and then do a top-up with federal transfers the way we do with registered education savings plans, RESPs. There are many mechanisms that one could use.

**Senator Mitchell:** How do you make that work equally if someone is really sick and someone else is not? That is another issue, but you may answer the question.

**Mr. Cirtwill:** Each one of these systems would have some sort of adjustment for people who are particularly bad off. We do that routinely.

**Senator Mitchell:** That is the system we have, is it not?

**Mr. Cirtwill:** If that is the slippery slope that led you down to this exercise, maybe we need to stop the slippery slope. I would argue that you can find a balance between the worst-case scenarios, the horror arguments that we always use to justify what we are doing, and actually finding a way that works better.

**Senator Mitchell:** You have said explicitly that much of what you say involves the idea that lower taxes mean greater productivity but, in fact, among the most productive countries in the world are Sweden and Finland. I am not for more taxes but the fact is that some of those states have very high productivity, and we have a productivity problem in Canada that will not necessarily be cured by taxes. In fact, one can make strong arguments that after-tax expendable income for Canadians — you will not accept this — is actually higher for the average Canadian than for the average American, because they have to pay for their health care out of after-tax dollars.

You have some interesting and provocative ideas but, ultimately, it is not as if the system was created by stupid people and it is not as if the system did not address the kinds of issues you are trying to address. This system did it in a very detailed and comprehensive way. You are making some sweeping

**Le sénateur Mitchell :** Oui, ils vont six rues plus loin, ou trois rues ou quatre rues. Le savez-vous?

**M. Cirtwill :** C'est un fait, 54 p. 100 des étudiants.

**La vice-présidente :** Nous discutons des aspects économiques, sénateur.

**Le sénateur Mitchell :** Quels services transféreriez-vous directement aux gens? Dites-vous qu'il faut transférer aux particuliers des services comme les soins de santé?

**M. Cirtwill :** Les soins de santé, l'éducation, enfin tous les services que les gens doivent acheter ou se procurer.

**Le sénateur Mitchell :** Comment cela fonctionnerait-il?

**M. Cirtwill :** Pour les soins de santé, il y a plusieurs mécanismes possibles. On pourrait distribuer des bons, appliquer une fiscalité différentielle, ou bien encourager les gens à utiliser des comptes d'épargne-santé qui bénéficieraient d'un complément sous forme de transferts fédéraux, exactement comme nous le faisons pour les régimes enregistrés d'épargne-études, les REEE. Il y a beaucoup de mécanismes que l'on pourrait utiliser.

**Le sénateur Mitchell :** Comment cela pourrait-il fonctionner de manière égale, si quelqu'un est très malade et qu'une autre personne ne l'est pas? C'est une autre histoire, mais vous pouvez répondre à la question.

**M. Cirtwill :** Chacun de ces systèmes comporterait un quelconque rajustement pour les gens qui sont particulièrement mal lotis. Nous faisons cela couramment.

**Le sénateur Mitchell :** N'est-ce pas le système que nous avons actuellement?

**M. Cirtwill :** Si telle est la pente glissante qui vous a entraîné dans cet exercice, peut-être qu'il faut éviter de s'y engager. Je soutiens que l'on peut trouver un équilibre entre le pire des scénarios, les histoires d'horreur qu'on évoque toujours pour justifier ce que nous faisons, et une meilleure manière de s'y prendre.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez dit explicitement que votre argumentation est fondée en grande partie sur l'idée que la baisse des impôts accroît la productivité, mais en fait, la Suède et la Finlande sont parmi les pays les plus productifs au monde. Je ne suis pas en faveur d'augmenter les impôts, mais c'est un fait que certains de ces États ont une très forte productivité, alors que nous, au Canada, nous avons un problème de productivité qui ne sera pas nécessairement réglé par les impôts. En fait, on peut invoquer de solides arguments pour dire que le revenu disponible après impôt des Canadiens — je sais que vous ne le croirez pas — est en fait plus élevé, pour le Canadien moyen, que pour l'Américain moyen, parce que ce dernier doit payer ses soins de santé à même son revenu après impôt.

Vous avez des idées intéressantes et stimulantes, mais en fin de compte, ce n'est pas comme si le système avait été créé par des gens stupides, on ne peut pas dire que le système ne tente pas de remédier aux problèmes que vous soulevez. Notre système l'a fait de manière très détaillée et complète. Vous faites des

generalizations which, to give your argument credibility, must be worked through. I do not accept that levels of service are the same if you cut everything out, which raises the question: What role does the federal government play in establishing and ensuring that national standards are met? Is there any role?

**Mr. Cirtwill:** You are still talking about the same exercise. When we talk about the ability to pay for the national average of services, we are using the benchmark that is used today in equalization. It is not as if we are talking about rocket science or reinventing the wheel or coming in behind all these smart people and changing the way they were established. We are using the measure they created for the national average. "Can you or can you not pay for it?" is the question we have asked, and the one we have answered.

**Senator Mitchell:** Every one of them can?

**Mr. Cirtwill:** Yes, every one of them can. Sorry, I forgot the second point you raised.

**Senator Mitchell:** So have I. What would you say about issues such as agricultural subsidies? If the U.S. subsidizes wheat at \$1.40 a bushel, Europe at \$1.70 and we are 25 cents, there is a Conservative on this committee who says the problem is that we do not subsidize enough.

**Senator Stratton:** You are putting words in my mouth.

**Senator Mitchell:** It is not you.

Would you argue the New Zealand case, which I think is in some disrepute?

**Mr. Cirtwill:** New Zealand is a good example to follow. Several other countries have found a balanced way that mixes both subsidies and other incentives and exercises and eliminates them. There is a good and active public debate on the question of whether subsidies are appropriate at all and at what level they should be used. For the most part, the practical situation for you around this table and those around the House of Commons committee table will be the political factors. From a political perspective, there is the argument that if Sweden or the U.S. are offering subsidies, we have to. That is a powerful argument that you have to consider. Whether it is the most appropriate economic policy, I think that is an entirely different debate.

**Senator Mitchell:** How do we get to your model from here? I think Senator Murray asked this but I am not sure the answer he got would do it for me. Is it some sort of stage process? It would not be enough just for the feds to pay it all off — that does not work. But how do you get there from here anyway?

**Mr. O'Keefe:** To a certain extent, we are not fully there yet. Our equalization theory is a work-in-progress so we have not completely got to the exact ways of how it would work. There

généralisations qu'il faudrait examiner de manière plus fouillée pour étayer votre argument de manière crédible. Je n'accepte pas que le niveau des services serait le même si l'on supprimait tout, ce qui soulève la question : Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il pour ce qui est d'établir des normes nationales et de veiller à ce qu'elles soient respectées? A-t-il un rôle quelconque à jouer?

**Mr. Cirtwill :** Vous continuez de parler du même exercice. Quand nous parlons de la capacité de payer des services correspondant à une moyenne nationale, nous utilisons le point de repère qui est utilisé aujourd'hui dans le cadre de la péréquation. Nous n'essayons pas de résoudre la quadrature du cercle ou de réinventer la roue, nous ne voulons pas refaire les calculs des plus éminents spécialistes et tout chambarder ce qu'ils ont mis en place. Nous utilisons la mesure qu'ils ont eux-mêmes créée pour calculer la moyenne nationale. « Pouvez-vous ou ne pouvez-vous pas payer les services voulus? » Voilà la question que nous avons posée, et nous y avons répondu.

**Le sénateur Mitchell :** Toutes les provinces peuvent payer?

**Mr. Cirtwill :** Oui, elles peuvent toutes payer. Désolé, j'ai oublié le deuxième point que vous avez soulevé.

**Le sénateur Mitchell :** Moi aussi. Que dites-vous des subventions agricoles? Les États-Unis subventionnent le blé à hauteur de 1,40 \$ le boisseau, l'Europe à 1,70 \$ et nous à 25 ¢; il y a au sein de notre comité un conservateur qui dit que le problème est que nous ne subventionnons pas assez.

**Le sénateur Stratton :** Vous me faites dire ce que je n'ai pas dit.

**Le sénateur Mitchell :** Ce n'est pas vous.

Donneriez-vous en exemple la Nouvelle-Zélande, dont le modèle est, je crois, quelque peu terni?

**Mr. Cirtwill :** La Nouvelle-Zélande est un bon exemple à suivre. Plusieurs autres pays ont trouvé un juste milieu en offrant à la fois des subventions et d'autres incitations pour ensuite les éliminer. Il y a un débat public actif et intéressant sur la question de savoir si les subventions ont leur raison d'être et à quel niveau elles devraient se situer. Pour l'essentiel, les considérations pratiques dont vous devez tenir compte autour de la table et au comité de la Chambre des communes, ce sont les facteurs politiques. Du point de vue politique, on peut soutenir que si la Suède ou les États-Unis offrent des subventions, nous devons en faire autant. C'est un argument puissant que vous devez prendre en compte. Quant à savoir si c'est la politique économique qui convient, je crois que c'est un tout autre débat.

**Le sénateur Mitchell :** Comment parvenir à votre modèle à partir de notre situation actuelle? Je pense que le sénateur Murray a posé la question, mais je ne suis pas certain que la réponse qu'il a obtenue me satisfasse. Faut-il procéder par étapes? Ce ne serait pas acceptable que le gouvernement fédéral se contente de payer toute la dette, cela ne fonctionnerait pas. Mais enfin, comment pourrait-on y parvenir?

**Mr. O'Keefe :** Dans une certaine mesure, nous n'en sommes pas encore là. Notre théorie de la péréquation est évolutive et nous n'avons pas encore déterminé exactement comment cela

would definitely need to be a transition period of some kind. You cannot turn off the taps immediately and have the provinces able to pay a national average level or a reasonably comparable level, however the standard is determined.

**Senator Mitchell:** Would you pay more equalization so they can start to pay off more debt? Would you require them to raise taxes so they start to pay off more debt? How would you do it?

**Mr. Cirtwill:** I am not prepared to eliminate any of those options. What we are saying is, if you want to reform equalization to the point where it is a permanent program encouraging provinces to increase their fiscal capacities so that they no longer receive equalization, these are the kind of ideas you have to consider.

We are not saying this is the recipe for a solution; this is how a debt-swap program would work. We are saying this is the kind of discussion you have to have and these are the kinds of questions — the ones you are asking — that have to be asked and discussed. The difficulty is you have two national panels — one from the premiers and one from the federal government — basically saying you should not be having this conversation and that the equalization system is just fine with a few tweaks and a few extra dollars. Our response is that is rather short-sighted and does not take into account the proven demonstrated negative — unintended — consequences of the program as it exists.

**Senator Murray:** I think what you are suggesting, and I have alluded to this before, is that the equalization program be so designed to be a vehicle for — I will not say imposing — creating a certain fiscal discipline on the part of the provinces, that they would bring in fiscal policies that you and others would find congenial.

In practice, I think that would imply a level of “dirigiste” policy on the part of the federal government that, if government were to apply it to the private sector, AIMS would be rushing the barricades tomorrow. You would be indignant and rightly so.

I am going a bit broadly now. One of the problems facing the Atlantic provinces, as you know and have probably written about — and forgive me if I have not taken note of your studies on this question — is that the demographics of out-migration are terrible.

I would like to hear you say something about out-migration. I do not think you can blame government policies for encouraging out-migration. Some of their policies, like regionally tailored unemployment insurance programs, have been known to create little spikes in population in provinces that I was familiar with at different times in the past. I think you know that.

fonctionnerait. Il est certain qu’il faudrait une période de transition. On ne peut pas fermer le robinet d’un coup sec et demander aux provinces de payer des services selon une moyenne nationale ou à un niveau raisonnablement comparable, quel que soit le critère retenu.

**Le sénateur Mitchell :** Augmenteriez-vous les paiements de péréquation pour que les provinces puissent commencer à rembourser leur dette plus vite? Exigeriez-vous qu’elles augmentent les impôts pour payer leur dette? Comment vous y prendriez-vous?

**M. Cirtwill :** Je ne suis pas disposé à éliminer l’une ou l’autre de ces options. Ce que nous disons, c’est que si vous voulez réformer la péréquation pour en faire un programme permanent encourageant les provinces à accroître leur capacité fiscale de manière qu’elles ne reçoivent plus de péréquation, ce sont des idées de ce genre que vous devez explorer.

Nous ne disons pas que nous avons une recette, une solution toute faite; qu’un programme d’échange de dettes fonctionnerait de telle ou telle manière. Nous disons que c’est le débat qu’il faut tenir et que les questions que vous posez sont justement celles qu’il faut poser et examiner. La difficulté est qu’il y a deux groupes nationaux — l’un des premiers ministres provinciaux et l’autre du gouvernement fédéral — qui disent essentiellement que l’on ne devrait pas tenir cette conversation, que le système de péréquation est très bien, qu’il suffirait d’y apporter quelques retouches et quelques dollars de plus. Nous répondons à cela que c’est faire preuve de myopie et c’est fermer les yeux sur les conséquences négatives non intentionnelles du programme existant, dont l’existence a été prouvée.

**Le sénateur Murray :** Je pense que ce que vous proposez, et j’y ai fait allusion tout à l’heure, c’est que le programme de péréquation soit conçu pour devenir un véhicule en vue de — je ne dirai pas imposer — de créer une certaine discipline fiscale de la part des provinces, de manière qu’elles mettent en place des politiques fiscales que vous et d’autres trouverez acceptables.

En pratique, je pense que cela nécessiterait de la part du gouvernement fédéral une politique dirigiste telle que, si le gouvernement devait l’appliquer au secteur privé, votre groupe se précipiterait aux barricades dès demain. Vous seriez indignés et à juste titre.

Je vais maintenant faire une petite digression. L’un des problèmes des provinces de l’Atlantique, comme vous le savez et comme vous l’avez probablement écrit, et pardonnez-moi si je n’ai pas pris bonne note de vos études sur cette question, c’est que la situation démographique et l’émigration sont terribles.

Je voudrais vous entendre au sujet de l’émigration. Je ne pense pas que vous puissiez accuser les politiques gouvernementales d’encourager l’émigration. Il est notoire que certaines politiques, comme les programmes d’assurance-emploi différenciés selon les régions, ont à l’occasion créé de petites fluctuations démographiques dans certaines provinces à différentes époques dans le passé. Je pense que vous le savez.

On the question of redistribution in general, I do not want to accuse you of being against it in principle. However, a Liberal said something to me today, and I believe him. He was talking about the leadership campaign in his own party and the dearth of ideas that he would regard as properly Liberal. He said that the real incomes of what he called the working poor in this country — and he meant household income of about \$40,000, of which 40 per cent is perhaps going to shelter — have not moved in 20 years. I do not know whether that is an exaggeration or the literal truth, but I think it is clear that globalization, technology and free trade and all these things have generated enormous amounts of wealth. We will face a serious social — not to say political in the broadest sense — problem if there are large sectors of society who feel they are not participating in that.

That is not what you came here to discuss, but I am morally certain you have opinions on it that, if pressed, you would share with us in the few minutes remaining.

**Mr. Cirtwill:** Let us deal first with the redistribution question. We are not in principle opposed to redistribution at all. In fact, the arguments we have put forward here are that we recognize the federal government is going to undertake redistribution. All we are suggesting is that we do it in such a way that it helps everyone, or helps the maximum number of people as opposed to the way we are doing it now which, based on the numbers we have collected, would seem to indicate it is hurting a lot of people.

That leads me to your second point, which gets back to the out-migration question. I think you said that I could not point at government policies as a cause of out-migration. I would disagree with that. There are all kinds of government policies that lead to out-migration. For example, the fact that Atlantic Canadian provinces have some of the highest marginal tax rates in the country encourages people to out-migrate or not to migrate at all. The fact that we have a province like Alberta or one like Ontario. Or we have the North American Free Trade Agreement, which has created a global marketplace where now a welder does not only have to consider the quality of life in Clare or Cheticamp, he also can reasonably consider his ability to actually create a standard of living where he can enjoy that quality of life.

I listened to a regional CBC piece on out-migration and the way in which one of these workers now living in “Fort McMoney,” Alberta characterized it was quite poignant. They said that they were surviving in Clare, but they were living in Fort McMurray. We need to recognize that this is the challenge we are facing now. We cannot simply argue that quality of life is enough to justify staying in some of these communities, and we have to look at policies, opportunities and options for both government and the private sector that would make it not only desirable to stay in these communities but possible to stay in these communities.

**Senator Murray:** That is a somewhat different critique of equalization than is taken, I will not say by AIMS necessarily, although I have seen it in some of your stuff, but certainly by

Sur la question de la redistribution en général, je ne veux pas vous accuser d’être contre en principe. Cependant, un libéral m’a dit aujourd’hui quelque chose que je crois vrai. Il parlait de la campagne à la direction de son parti et de la pénurie d’idées qu’il considère vraiment libérales. Il a dit que le revenu réel de ceux qu’il appelle les travailleurs pauvres dans notre pays — il voulait dire les ménages ayant un revenu d’environ 40 000 \$, dont quelque 40 p. 100 sont consacrés au logement — n’a pas bougé depuis 20 ans. J’ignore si c’est une exagération ou si c’est littéralement vrai, mais je pense qu’il est clair que la mondialisation, la technologie, le libre-échange et tout le reste ont généré énormément de richesses. Nous serons confrontés à un grave problème social, pour ne pas dire politique dans le sens le plus large du terme, si des pans entiers de la société ont le sentiment de ne pas en bénéficier.

Ce n’est pas ce dont vous êtes venu nous parler, mais je suis certain que vous avez des opinions là-dessus et que, si l’on insiste, vous nous en ferez part au cours des quelques minutes qui restent.

**M. Cirtwill :** Parlons d’abord de la redistribution. En principe, nous ne sommes pas du tout contre la redistribution. En fait, dans le cadre de l’argumentation que nous vous avons présentée, nous reconnaissons que le gouvernement fédéral va se charger de la redistribution. Tout ce que nous disons, c’est qu’il faut le faire de manière à aider tout le monde ou le plus grand nombre de gens possible, par opposition aux arrangements actuels qui, d’après nos chiffres, semblent nuire à beaucoup de gens.

Ce qui m’amène à votre deuxième point, la question de l’émigration. Sauf erreur, vous avez dit que je ne pouvais pas attribuer les migrations aux politiques gouvernementales. Je ne suis pas d’accord avec cela. Il y a une foule de politiques gouvernementales qui incitent les gens à migrer. Par exemple, le fait que les provinces canadiennes de l’Atlantique ont les taux d’imposition marginaux parmi les plus élevés du pays encourage les gens à s’en aller ou les décourage de venir. Le fait que nous ayons une province comme l’Alberta ou comme l’Ontario. Ou que nous ayons l’Accord de libre-échange nord-américain, qui a créé un marché mondial dans lequel un soudeur doit prendre en compte non seulement la qualité de vie à Clare ou à Cheticamp, mais aussi la possibilité raisonnable de se doter d’un niveau de vie lui permettant de jouir de cette qualité de vie.

J’ai écouté une émission régionale de CBC sur les migrations, dans laquelle un travailleur qui habite maintenant à « Fort McMoney », en Alberta, a décrit la situation de manière très poignante. Il a dit qu’il survivait à Clare, mais qu’à Fort McMurray, il vit. Nous devons reconnaître que c’est le défi auquel nous sommes maintenant confrontés. Nous ne pouvons pas soutenir tout simplement que la qualité de vie est un argument suffisant pour justifier de rester dans certaines localités, et nous devons explorer des politiques, des possibilités et des options, autant pour le gouvernement que pour le secteur privé, qui rendraient non seulement souhaitable, mais aussi possible de rester dans ces localités.

**Le sénateur Murray :** Il existe une critique de la péréquation quelque peu différente qui est formulée, je ne dirai pas nécessairement par votre groupe, quoique je l’ai vue dans

other critics on what I might loosely call the “right.” I have heard it said that one of the disadvantages of equalization is that it is keeping Maritimers or Quebecers or whomever down on the farm, as it were, when they should be moving, that it is an impediment to labour mobility. I keep asking myself how many Cape Bretoners and Newfoundlanders are needed in Fort McMurray or do we want to send there.

**Mr. Cirtwill:** Apparently quite a number.

**Senator Murray:** This was not your argument. Your argument is that a better equalization program, better tax programs and market-oriented economic policies will create the kind of opportunities that will keep people in Clare or Cheticamp or wherever. What do you say to the argument that government policies are impeding labour mobility, that is the transfer of more people from wherever, Newfoundland, Cape Breton, to other locations?

**Mr. Cirtwill:** I think part of the reason you have been seeing levels of out-migration in the last few years not necessarily seen before — although there was considerable out-migration over the last 15, 20 and 25 years — is the fact that the government incentives to stay are now being outweighed by the opportunities being created by the free market in places like Saudi Arabia, Singapore and Fort McMurray.

**Senator Murray:** The latest population figures indicated an overall decline in population in some of those provinces. In Newfoundland, the number of deaths was greater than the number of births.

**Mr. Cirtwill:** Yes, and that is the case in just about every Atlantic Canadian province.

**Senator Murray:** Yes, and not that much in-migration. Do you have an idea of what would be a minimum below which a province like one of the Maritime or Atlantic provinces really could not be viable in any real sense and would simply become a basket case?

**Mr. Cirtwill:** I do not pretend to be a demographer so I cannot tell you what that magic figure is.

**Senator Murray:** I am talking about the economics of it.

**Mr. Cirtwill:** The way I would respond is that AIMS has been — and by AIMS I mean AIMS authors, the institute itself does not take a position but the authors of the various materials take positions — arguing for many years that the principal concern for Atlantic Canada in particular and Canada in general was not unemployment, which quite honestly is what most of our provincial and federal systems and structures are designed to address, but in fact our challenge is quite a significant labour shortage. We have been talking about that now for probably eight years and the principal arguments we have had against things like EI or the equalization program or social welfare benefits is that they are not structured to facilitate the move from welfare to work or to facilitate the natural creation of economic opportunities. For

certain de vos documents, mais certainement par d'autres critiques parmi ce que j'appellerais de manière assez générale « la droite ». J'ai entendu des gens dire que l'un des inconvénients de la péréquation est qu'elle incite les gens des Maritimes ou les Québécois ou quiconque à rester sur la ferme, pour ainsi dire, alors qu'ils devraient plutôt déménager, que c'est un obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre. Je me demande toujours combien d'habitants du Cap-Breton et de Terre-Neuve il faut envoyer à Fort McMurray pour combler les besoins là-bas.

**M. Cirtwill :** Apparemment beaucoup.

**Le sénateur Murray :** Ce n'est pas votre argument. Vous soutenez qu'un meilleur programme de péréquation, de meilleurs programmes fiscaux et des politiques économiques axées sur le marché vont créer les possibilités voulues pour inciter les gens à rester à Clare ou à Cheticamp ou ailleurs. Que répondez-vous à l'argument voulant que les politiques gouvernementales font obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre, c'est-à-dire au transfert toujours plus nombreux de gens de Terre-Neuve, du Cap-Breton ou d'ailleurs vers d'autres régions?

**M. Cirtwill :** Je pense que l'une des raisons pour lesquelles on a vu des niveaux de migration ces dernières années qui n'étaient pas nécessairement sans précédent — quoiqu'il y a eu des migrations considérables depuis 15, 20 ou 25 ans — c'est le fait que les incitations gouvernementales à rester ne font maintenant pas le poids devant les occasions en or créées par le libre-marché dans des endroits comme l'Arabie saoudite, Singapour et Fort McMurray.

**Le sénateur Murray :** Les plus récentes données démographiques indiquent une baisse globale de la population de certaines provinces. À Terre-Neuve, le nombre de décès est supérieur au nombre de naissances.

**M. Cirtwill :** Oui, et c'est le cas dans presque toutes les provinces canadiennes de l'Atlantique.

**Le sénateur Murray :** Oui, et il n'y a pas tellement d'immigration. Avez-vous une idée de ce que serait le minimum en deçà duquel une province maritime ou de l'Atlantique ne serait vraiment plus viable à strictement parler et deviendrait un cas désespéré?

**M. Cirtwill :** Je ne prétends pas être démographe et je ne peux donc pas vous dire quel est ce chiffre magique.

**Le sénateur Murray :** Je parle de l'aspect économique.

**M. Cirtwill :** Je répondrais à cela que l'AIMS — je veux dire par là les auteurs de l'AIMS, car l'institut lui-même ne prend pas position, mais les auteurs des divers documents prennent position — soutient depuis de nombreuses années que la principale préoccupation du Canada de l'Atlantique en particulier et du Canada dans son ensemble n'est pas le chômage, car à franchement parler, la plupart de nos systèmes et structures provinciales et fédérales sont conçus pour s'attaquer à ce problème, mais bel et bien une très importante pénurie de main-d'oeuvre. Nous revenons à la charge depuis probablement huit ans et les principaux arguments que nous avons invoqués contre des programmes comme l'AE ou la péréquation ou l'assistance sociale sont que ces programmes ne sont pas structurés de manière à faciliter la transition de l'assistance

example, one of the things we have consistently said is it is a shame, and something that we should all be embarrassed about, that the people who pay the highest marginal taxes in this country are the people trying to transition from welfare to work. In many cases, those dollar figures they earn in that period of transition are taxed back more often than not at 90 per cent or sometimes at 100 per cent. Those are the kind of structural disincentives we have been talking about for a long time that have to be eliminated. We think if you address those structural disincentives, that will help you to respond to the demographic trends where people are leaving because there are no opportunities; you have a lower birth rate because quite honestly it is expensive to have a family. I have four children and it is very expensive to maintain that.

**Senator Murray:** Just wait. The worst is yet to come.

**Mr. Cirtwill:** If people do not have the opportunity to earn the income to support those families, they will just not have those families. Those are the challenges we face.

**Senator Ringuette:** I have been listening carefully to the exchange, to the dialogue going on here, and I agree that government policy has an influence on where people locate. Coming from New Brunswick, I have a hard time accepting that we will have a government policy, i.e. extreme tax incentives to exploit the oil sands of Alberta and yet we will have Maritimers criticize the fact that we have a very, very small economic incentive program called ACOA. They are still government policies. When we talk about government policy, whether it is institution, program delivery, equalization, et cetera, everything has to be on the table. When one criticizes a certain government policy, one has also to look at all related government policy in the same sector.

This is more of a comment than a question but, yes, government policy does have an influence on the economy and social growth and economic growth. Therefore, I hope we will see more government policy helping Atlantic Canada so that we, too, can have the incentives that other regions have received.

**Senator Murray:** Do you have any good news to give us?

**Mr. Cirtwill:** The private sector in Atlantic Canada has gotten the message. They are creating opportunities like they have not done in some time.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much for coming, Mr. Cirtwill and Mr. O'Keefe.

The committee adjourned.

sociale au travail ou la création naturelle de possibilités économiques. Par exemple, nous disons sans relâche que c'est une véritable honte, et que nous devrions tous en être gênés, que les gens qui payent les taux d'imposition marginaux les plus élevés dans notre pays soient les gens qui s'efforcent de faire la transition entre l'assistance sociale et le travail. Dans bien des cas, l'argent que ces gens gagnent durant cette période de transition est imposé plus souvent qu'autrement à 90 p. 100, parfois même à 100 p. 100. Voilà le genre de désincitations structurelles que nous dénonçons depuis longtemps et qu'il faut éliminer. Nous pensons que l'élimination de ces désincitations structurelles aidera à enrayer la tendance démographique, car les gens partent parce qu'il n'y a aucune possibilité; le taux de naissances est bas parce que, à vrai dire, cela coûte cher d'avoir une famille. J'ai quatre enfants et cela coûte très cher.

**Le sénateur Murray :** Attendez. Le pire est à venir.

**M. Cirtwill :** Si les gens n'ont pas la possibilité de gagner le revenu voulu pour faire vivre une famille, ils vont tout simplement décider de ne pas avoir de famille. Voilà les défis qu'il faut relever.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai écouté attentivement le dialogue et je conviens que la politique gouvernementale influence l'endroit où les gens vivent. Je viens du Nouveau-Brunswick et j'ai du mal à accepter que nous ayons une politique gouvernementale, nommément des incitations fiscales extrêmes pour exploiter les sables bitumineux de l'Alberta, et que nous ayons quand même des gens des Maritimes qui critiquent l'existence d'un tout petit programme économique d'encouragement appelé APECA. Ce sont encore des politiques gouvernementales. Quand on parle de politiques gouvernementales, qu'il s'agisse d'institutions, de programmes, de péréquation, etc., il faut que tout soit sur la table. Quand on critique une certaine politique gouvernementale, il faut aussi tenir compte de toutes les autres politiques gouvernementales connexes dans le même secteur.

C'était plutôt une observation qu'une question, mais je dirai que oui, la politique gouvernementale influence effectivement l'économie, la croissance sociale et la croissance économique. Par conséquent, j'espère que nous aurons davantage de politiques gouvernementales venant en aide au Canada de l'Atlantique, pour que nous ayons, nous aussi, les encouragements que d'autres régions ont reçus.

**Le sénateur Murray :** Avez-vous de bonnes nouvelles à nous annoncer?

**M. Cirtwill :** Le secteur privé du Canada de l'Atlantique a bien reçu le message. Les entrepreneurs créent des possibilités comme ils ne l'ont pas fait depuis un certain temps.

**La vice-présidente :** Merci beaucoup d'être venus, monsieur Cirtwill et monsieur O'Keefe.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, October 24, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Nancy Ruth** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** I call the meeting to order. We are studying the horizontal and fiscal balances among the various orders of government in Canada. This is a timely study of an issue that is attracting more and more attention. We will be building on our previous work on the equalization formula but will also move beyond that to consider the issue more broadly. Today we have the opportunity to hear from two experts with considerable knowledge of this issue.

Al O'Brien is a Fellow at the Institute for Public Economics of the University of Alberta. He was chair of the expert panel on equalization and territorial formula financing, set up by the Minister of Finance. The expert panel reported in May of 2006.

Robert Gagné, Professor and Director of the Institute of Applied Economics of École des hautes études commerciales, was for his part co-chair of the Advisory Panel on Fiscal Imbalance set up by the Council of the Federation. The advisory panel reported in March 2006.

[*Translation*]

**Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales, as an individual:** Thank you, Madam Deputy Chair. I want to begin by thanking the Committee for inviting me to present the recommendations contained in our report. I will take a few minutes at the beginning to provide you with a couple of definitions, even though that may seem a little boring. I will then go over the most important recommendations from our report.

At the outset, we were given a fairly broad mandate. That mandate was given to us by the Council of the Federation, which appointed us 18 months ago to prepare a report on issues involving both the vertical fiscal imbalance and the horizontal fiscal imbalance.

While the definition of horizontal fiscal imbalance is well accepted and well understood by most people with an interest in this, the vertical fiscal imbalance is far less well known, well understood, and perhaps — and even probably — well accepted.

We began by using the “standard” definition of the vertical fiscal imbalance, which can be found in my presentation in Figures 5.1 and 5.2. What you see there are the Conference Board’s fiscal forecasts for the next 20 years, illustrating the provincial and territorial budgetary balances, on the one hand, and those of the federal government, on the other.

OTTAWA, le mardi 24 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd’hui à 9 h 30 afin d’étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l’équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Nancy Ruth** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** La séance est ouverte. Nous examinons aujourd’hui l’équilibre fiscal vertical et horizontal entre les différents niveaux de gouvernement du Canada. C’est une question d’actualité qui attire de plus en plus l’attention du public. Nous allons faire fond sur les travaux que nous avons accomplis précédemment relativement à la formule de péréquation, mais notre étude portera également sur les questions générales qui sous-tendent cette notion d’équilibre. Aujourd’hui, nous avons l’occasion de recevoir deux experts qui ont des connaissances approfondies dans ce domaine.

Al O'Brien est associé à l'Institut d'économie publique de l'Université de l'Alberta. Il a été président du Groupe d'experts chargé d'examiner la péréquation et la formule de financement des territoires établi par le ministre des Finances. Ce groupe d'experts a déposé son rapport en mai 2006.

Robert Gagné est professeur et directeur de l'Institution d'économie appliquée à l'École des hautes études commerciales, et il a été coprésident du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal mis sur pied par le Conseil de la fédération. Ce comité consultatif a déposé son rapport en mars 2006.

[*Français*]

**Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales, à titre personnel :** Merci madame la vice-présidente. Je remercie les membres du comité de m'inviter à présenter les recommandations de notre rapport. Je prendrai quelques minutes pour commencer et donner quelques définitions, même si cela peut paraître ennuyeux. Ensuite je passerai en revue certaines des plus importantes recommandations de notre rapport.

Nous avons au départ un mandat assez large. Notre mandat nous a été confié par le Conseil de la fédération, qui nous a nommés il y a 18 mois, pour préparer un rapport qui traiterait à la fois des questions de déséquilibre fiscal vertical et de déséquilibre fiscal horizontal.

Bien que la définition du déséquilibre fiscal horizontal soit acceptée et bien comprise de la plupart des gens qui s’y intéressent, la question du déséquilibre fiscal vertical est beaucoup moins connue, beaucoup moins comprise et peut-être, aussi, sans doute, beaucoup moins acceptée.

Nous avons d’abord utilisé la définition « standard » du déséquilibre fiscal vertical, c’est ce que vous retrouvez dans ma présentation aux figures 5.1 et 5.2. Ce que l’on décrit, ce sont des prévisions fiscales du Conference Board pour les 20 prochaines années qui illustrent les équilibres budgétaires des provinces et territoires d’une part, et du gouvernement fédéral d’autre part.

Figure 5.1 shows the forecast for the provinces and territories as a whole, as well as for the federal government. What we can see happening in the long run, and even over the next ten years, is that the provinces will be facing a deficit, that this will become a recurrent situation, and that things will gradually get worse, as the federal government continues to take advantage of budget surpluses.

Of course, these data were derived by projecting the current situation into the future — that is provincial and federal government programs as they currently stand, and the fiscal circumstances of the provinces and the federal government, as they exist now. That is the trend we will see if there is no change. However, we are not claiming that governments will not react to this. The graph is here simply to illustrate the fiscal pressures facing the provinces, whereas there is a lot less pressure on the federal government

Two weeks ago, I believe, the C.D. Howe Institute published a study confirming these results in another manner, namely as a result of an aging population in Canada over the next 20 to 25 years. What is the connection? Well, the connection is that an aging population results in additional pressure on public services and, unfortunately or fortunately, I don't really know, these services are required by an aging population, especially health care services, and they are the responsibility of the provinces — at least under the terms of the current Constitution. That is the most standard reality or definition.

Looking now at Figure 5.2, the calculation is essentially the same, but without Alberta. I must admit that it isn't really honest to do that, because Alberta is part of Canada; I am a professor, and when I calculate an average for my class, I do not remove the best student or students, nor do I remove the worst students when calculating the average. I calculate it for the group as a whole.

However, here we have removed Alberta because it masks the reality to a certain extent, although in any case, it is clear that the provinces will be moving more quickly towards a budget deficit situation; obviously, this changes nothing for the federal government. According to what we see in Figure 5.1, the provinces would be facing a deficit a little bit later.

However, eventually, if you look at the last year of the forecast period — 2024-2025 — all the provinces, including Alberta, will be facing a severe deficit.

That is the standard approach, which has been criticized, but that I agree with. I believe it is an appropriate way of looking at things. Some have trouble understanding how we can project the current situation into the future; and they are critical, saying that this is wrong, that governments will not change their way of seeing things, or spending or taxing the economy. And it's true that there will be reforms and changes, and that it is likely these things will not occur; but this analysis is really just to give us an idea or appreciation for the fiscal pressures facing the two levels of government.

À la figure 5.1 c'est l'ensemble des provinces et territoires ainsi que le gouvernement fédéral. Ce que l'on observe à terme, et même d'ici à une dizaine d'années, c'est que les provinces seront en situation de déficit budgétaire, que ce sera une situation récurrente, et que la situation s'aggravera au fil des ans alors que le gouvernement fédéral profitera de surplus budgétaires.

Évidemment, ces données sont obtenues en projetant la situation actuelle, c'est-à-dire les programmes des provinces et les programmes du gouvernement fédéral tels qu'ils sont actuellement, et la fiscalité des provinces et la fiscalité du gouvernement fédéral telles qu'on l'observe actuellement. C'est la tendance que l'on observera s'il n'y a pas de changements. On ne prétend pas ici que les gouvernements ne réagiront pas à cette situation. Ce graphique est là pour illustrer les pressions fiscales que subissent les provinces, alors que la pression est beaucoup moins grande sur le gouvernement fédéral.

Il y a deux semaines, je crois, le C.D. Howe a publié une étude confirmant ces résultats d'une autre manière, à cause du vieillissement de la population au Canada au cours des 20, 25 prochaines années. Quel est le lien? Le lien, c'est que le vieillissement de la population entraînera beaucoup de pressions sur les services publics et malheureusement ou heureusement, je l'ignore, ces services seront requis par une population vieillissante, notamment et surtout des services de santé, et relèvent de la responsabilité des provinces — du moins aux termes de la constitution actuelle. C'est la réalité ou la définition la plus standard.

Si on regarde la figure 5.2, c'est essentiellement le même calcul mais en retirant l'Alberta. Je vous avouerai que ce n'est pas tout à fait honnête de faire cela parce que l'Alberta fait partie du Canada; je suis professeur et lorsque je calcule la moyenne de ma classe, je n'enlève pas le ou les meilleurs étudiants ou inversement les pires étudiants pour faire monter la moyenne. Je la calcule pour l'ensemble du groupe.

Ici, on enlève l'Alberta parce que cela voile un peu la réalité mais on se rend compte de toute façon que la situation de déficit arrive plus rapidement pour les provinces; évidemment cela ne change rien pour le gouvernement fédéral. À la figure 5.1, la situation de déficit pour les provinces arrivait un peu plus tard.

À terme, si on regarde la dernière année prédite, 2024-2025, toutes les provinces, incluant l'Alberta, sont en déficit profond.

C'est l'approche standard, qui a été critiquée, mais avec laquelle je suis d'accord. Je pense que c'est une bonne façon de voir les choses. Il y en a qui ont de la difficulté à comprendre comment on peut projeter dans le temps la situation actuelle; et ils critiquent en disant que c'est faux, que les gouvernements ne changeront pas leur façon de voir les choses, de dépenser, de taxer l'économie. C'est vrai, il y aura une réforme, des changements, probablement que ces choses-là ne se produiront pas, c'est pour nous donner une idée, une appréciation des pressions fiscales des deux ordres de gouvernement.

The other way of looking at the vertical fiscal imbalance is to consider the federal government's behaviour. In my opinion, that is even more telling. When you look at the federal government's behaviour in terms of its spending over the last ten years, the federal government's new spending initiatives were actually in areas of provincial jurisdiction, such as health care and education. Why is that? Well, because of public pressure. Canadians are demanding more health care and education services. The pressure is there and the federal government and federal politicians — being good politicians — react to that public demand and spend more in those areas. There again, unfortunately or fortunately, I still don't know which, those are provincial responsibilities.

The public demand is for services that fall within the jurisdiction of the provinces, but meanwhile, the other expenditures, which are no longer the responsibility of the federal government, are not subject to the same pressures. We have seen significant budget surpluses at the federal level, whereas most of the provinces struggle to balance their budget at the end of the year. In my opinion, that is a much more telling sign than a vertical fiscal imbalance. In some areas, the federal government is behaving like a provincial government.

That needs to be rebalanced. However, before putting forward any proposal to rebalance the fiscal situation of the federal government and the provinces, we wanted to try and understand how things work. We realized that there are some skeletons in the closet. There are things that the general public and even some experts were unaware of.

In Figure 5.5, you have the system of provincial transfers. Here we're talking about the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer. This is the standard graph that you will find in most of the Finance Department documents, explaining how the system works. All the figures are in per capita dollars and relate to 2005-2006. That year has already ended, and therefore it's less compromising, but the idea remains the same. The yellow portion at the bottom is the per-capita value in each of the provinces; the value of the tax points transferred in 1977. That is the value in 2005-2006, of course. For example, you can see here that tax points represent \$623 per capita in Ontario; \$410 in Manitoba, and so on.

And what does the federal government do? Well, first of all, it equalizes the value of the tax points. It uses the five-province standard, which gives us the top dotted line and the small white squares or rectangles. The values in the small white squares or rectangles relate to the level of equalization associated with the tax points — in other words, to bring the value of the tax points in each of the provinces down to a standard, which is the five-province standard.

**Senator Fox:** What page are you on?

**Mr. Gagné:** This is on page 4, Figure 5.5. There is an exception for Saskatchewan — I don't want to explain it because it's a very technical — but you can see that all the provinces are brought down

L'autre manière de voir le déséquilibre fiscal vertical, c'est de regarder le comportement du gouvernement fédéral. C'est à mon avis encore plus révélateur. Quand on regarde le comportement du gouvernement fédéral en termes de dépense depuis une dizaine d'années, les nouvelles initiatives de dépense du gouvernement fédéral se sont produites dans des secteurs de juridiction provinciale comme la santé et l'éducation. Pourquoi c'est ainsi? À cause de la pression du public. Les Canadiens demandent davantage de services de santé et d'éducation. La pression est là et le gouvernement fédéral et les politiciens fédéraux — en bons politiciens qu'ils sont — réagissent à cette demande de leurs concitoyens et dépensent davantage dans ces secteurs. Encore là, malheureusement ou heureusement, je ne sais toujours pas, ce sont des responsabilités provinciales.

La demande du public est pour des services qui sont de la responsabilité de la province, pendant ce temps, les autres dépenses qui sont plus sous la responsabilité du gouvernement fédéral, ne subissent pas les mêmes pressions. On a vu apparaître des surplus budgétaires importants sur le plan fédéral et on voit la plupart des provinces lutter avec leur budget pour l'équilibrer à la fin de l'année. À mon avis, c'est un signe beaucoup plus révélateur d'un déséquilibre fiscal vertical. Le gouvernement fédéral se comporte, dans certains domaines, comme un gouvernement provincial.

On a besoin de rééquilibrer cela. Nous, avant de faire des propositions pour rééquilibrer la fiscalité entre le gouvernement fédéral et les provinces, on a cherché à comprendre comment cela fonctionnait. On s'est rendu compte qu'il y avait des squelettes dans le placard. Il y a des choses qui n'étaient pas si bien connues du public en général et même des experts.

À la figure 5.5, vous avez le système de transfert aux provinces. On parle ici du transfert en matière de santé et du système de transfert canadien en matière de programmes sociaux. C'est la représentation habituelle que vous allez retrouver dans la plupart des documents du ministère des Finances qui explique comment le système fonctionne. Tous les chiffres sont en dollars par personne et sont pour l'année 2005-2006. C'est déjà terminé et donc moins compromettant, mais l'idée demeure la même. Ce que vous avez en jaune dans le bas, c'est la valeur par habitant de chacune des provinces, la valeur des points d'impôt qui ont été transférés en 1977. C'est la valeur en 2005-2006, bien sûr. Vous voyez par exemple que ces points d'impôt représentent 623 \$ par personne en Ontario; 410 \$ au Manitoba, et cetera.

Ce que fait le gouvernement fédéral? D'abord il égalise la valeur de ces points d'impôt. Il utilise la norme des cinq provinces et cela donne la première ligne en pointillés et les petits carrés ou rectangles blancs. Les valeurs qui sont dans ces petits carrés ou rectangles blancs représentent le niveau de péréquation des points d'impôt, donc pour ramener la valeur des points d'impôt de chacune des provinces à une norme qui est la norme des cinq provinces.

**Le sénateur Fox :** Vous êtes à quelle page?

**M. Gagné :** C'est à la page 4, figure 5.5. Il y a une exception pour la Saskatchewan — que je ne vais pas expliquer parce qu'elle est très technique —, mais vous voyez que toutes les provinces

to the five-province standard — that's the yellow dotted line — and then what you have in white is the associated equalization, which is a program that is integrated with the larger equalization program, but is only there to equalize the value of the 1977 tax points. The red bars are the cash transfers.

**Senator Murray:** We do not have a colour printer.

**Mr. Gagné:** Oh! You don't have a colour printer in the Senate? I see. Well, the larger bars are the value of the cash transfers, which are not equal across the board because two provinces have higher tax point values, they being Alberta and Ontario. And there you have an explanation of sorts for the reaction of the Premier of Ontario, Mr. McGuinty, who says that he receives less than the other provinces in cash transfers; he says he receives \$851 per capita, whereas the other provinces receive \$935. Why is that? Well, it's because the tax points have a higher value.

On the Advisory Panel, we look at things somewhat differently; that is in the next graph. It is possible to satisfy Mr. McGuinty and other people in Canada by looking at the figures differently.

What we can say is that the tax points can easily be equalized based on the most prosperous province which, in this case, would be Alberta. If you look at Figure 5.6, you'll see that the value of Alberta's tax points in 2005-2006 is \$667. We can bring all the provinces, including Ontario, down to this \$667. That would represent associated equalization of \$44 for Ontario, for example. That way, everyone is at \$807, and thus they all receive an equal per capita amount in each of the provinces.

That measure, which is our Recommendation 5.1, is absolutely expenditure-neutral for the federal government. It is simply a matter of moving the cash transfers to an associated equalization program that we call the supplemental equalization program. Those are the amounts that you see here — in other words, \$128 in most provinces, \$44 in Ontario, and so on. All receive per capita equalization of \$807 and a tax point adjustment brings the value of the tax points for all provinces, including Ontario, to the level in Alberta.

That is our first recommendation. Of course, this does not resolve the vertical fiscal imbalance or the problem of spending pressures on the provinces, but it does clarify things. Now we know exactly what we are talking about and thus we can change the system to make it fair to everyone. That was not possible previously. In any case, the associated equalization proposed here already exists. It was simply hidden before. When you dig these things out, you find them and they're there.

Basically the federal government is currently equalizing the tax points in two ways: with an associated equalization program and with per capita transfers that are different from one province to the next. That strikes us as a rather complicated and not particularly transparent system. We are suggesting that there be

sont ramenées à une norme — la ligne jaune en pointillés — de cinq provinces et donc, ce qui est en blanc vous donne la péréquation associée, qui est un programme intégré au plus large programme de péréquation, mais qui est là uniquement pour égaliser la valeur des points d'impôt de 1977. Les barres en rouge sont les transferts en espèces.

**Le sénateur Murray :** Nous n'avons pas la machine pour imprimer en couleur.

**M. Gagné :** Ah! Vous n'avez pas d'imprimante couleur au Sénat! D'accord. Les plus grandes barres sont la valeur des transferts en espèces qui ne sont pas égaux partout parce que deux provinces ont des valeurs de points d'impôt plus élevés, l'Alberta et l'Ontario. Vous avez un peu une explication de la réaction du premier ministre de l'Ontario, M. McGuinty, qui dit qu'il reçoit moins que les autres provinces en matière de transfert en espèces, il dit qu'il reçoit 851 \$ par personne alors que dans les autres provinces, c'est 935 \$. Pourquoi? Parce que la valeur de ces points d'impôt est plus élevée.

Au comité, on a regardé les choses différemment; c'est la prochaine figure. Il y a moyen de satisfaire M. McGuinty et d'autres personnes dans ce pays en présentant les chiffres différemment.

Ce qu'on peut dire, c'est que les points d'impôt peuvent être facilement égalisés à la province la plus prospère qui serait, dans ce cas-là, l'Alberta. Vous voyez à la figure 5.6, que la valeur des points d'impôt en 2005-2006 pour l'Alberta est de 667 \$. On peut ramener toutes les provinces, incluant l'Ontario, à ce 667 \$. Cela représenterait par exemple pour l'Ontario une péréquation associée de 44 \$. De cette manière, tous sont maintenant à 807 \$, donc reçoivent un montant par personne égal dans toutes les provinces.

Cette mesure, qui est notre recommandation 5.1, est tout à fait neutre en termes de dépense pour le gouvernement fédéral. Il s'agit juste de déplacer des transferts en espèces vers un programme de péréquation associé qu'on a appelé un programme de « supplemental equalization ». Ce sont les sommes que vous voyez là, donc 128 \$ dans la plupart des provinces, 44 \$ en Ontario, et cetera. Tous reçoivent 807 \$ par personne au pays et il y a un ajustement des points d'impôt qui ramène la valeur des points d'impôt au niveau de l'Alberta pour toutes les provinces, incluant l'Ontario.

C'est notre première recommandation. Évidemment, cette mesure ne corrige pas le déséquilibre fiscal vertical ni les pressions sur les dépenses des provinces, mais cela clarifie les choses. Maintenant, on sait exactement de quoi on parle et on est en mesure, à partir de là, de modifier le système de manière équitable pour tous. Ce qui n'était pas possible auparavant. D'ailleurs, l'ajout de péréquation associée qui est proposé ici existe de toute façon. C'était simplement caché. Quand on déterre ces choses-là, on les retrouve et c'est là.

Le gouvernement fédéral, dans le fond, égalise actuellement les points d'impôt de deux manières; avec un programme de péréquation associé et avec des transferts par personne qui sont différents d'une province à l'autre. On considère que c'est un peu compliqué et que ce n'est pas très transparent. On suggère des

equal per capita transfers per province, as well as an associated equalization program that will really equalize the tax points at no cost to the federal government, based on the current situation.

That is what you see in Figure 5.7. You see the value of the tax points, which are the bars at the bottom, and the associated or supplemental equalization, which are the bars at the top. The only province that doesn't benefit from this — and that province does not benefit now, in any case — is Alberta, because it is the province whose tax point value is highest, at \$667.

Our second recommendation involves an upward adjustment of the cash transfer which, in our case, is \$807 — not \$935 — to \$960, which is a \$153 increase per capita across Canada.

Why \$153? Well, this makes it possible to bring the Canada Social Transfer, corrected for inflation, back to 1994-1995 levels. So, all this does is bring it back to 1994-1995 levels.

The cost of this measure — \$153 per person multiplied by 32.5 million people — is \$4.9 billion. You have that in Table 5.3, Part two; it's the last number on the bottom right.

As regards the Health Transfer, we are not making any specific recommendation. In fact, the recommendation in 5.3 recognizes what has already been agreed to — in other words, a 6 per cent annual increase until 2013 or 2014. That jibes with the forecast we commissioned from the Conference Board. They arrive at the same figure of 6 per cent for health care spending in Canada over the next ten years.

I'd now like to take a look at the horizontal fiscal imbalance. Of course, when we talk about a horizontal fiscal imbalance, we are talking about a different fiscal capacity from one province to the next. And there is a program in Canada that aims to correct these differences in a province's fiscal capacity, and that program is called equalization.

We have a series of recommendations that deal with ways of correcting the current program. Our first recommendation is 6.1, which involves using a representative tax system and including 100 per cent of revenue sources.

If we apply that recommendation as is, you can see the results that yields in Table 6.2. We would move from a program which costs approximately \$9.3 billion in 2005-2006 to one that would cost \$15 billion. You may say that \$9.3 billion was not the cost of the equalization program in 2005-2006; no, the \$1.3 billion for associated equalization has been removed here. If you add the associated equalization, you end up with a number that most people recognize as corresponding to the overall equalization program.

So, \$15 billion would be the cost of a very comprehensive equalization program, including 100 per cent of all revenue sources, based on a ten-province standard.

transferts par personne égaux par province et un programme de péréquation associé qui va vraiment égaliser les points d'impôt et cela ne coûte pas un sou, dans l'état actuel des choses, au gouvernement fédéral.

C'est ce que vous avez à la figure 5.7. Vous voyez la valeur des points d'impôt qui sont les barres du bas et le programme de péréquation associée ou supplémentaire qui sont les barres du haut. La seule province qui n'en profiterait pas — et qui n'en profite pas, de toute façon, actuellement — c'est l'Alberta parce que c'est la province qui a la valeur des points d'impôt plus élevée à 667 \$.

La deuxième recommandation consiste à ajuster le transfert en espèces qui est pour nous de 807 \$ — et non pas à 935 \$ — à 960 \$, donc une augmentation de 153 \$ par personne à la grandeur du pays.

Pourquoi 153 \$? Cela permet de rétablir le transfert canadien en matière de programmes sociaux, corrigés pour l'inflation au niveau où ils étaient en 1994-1995. Donc cela rétablit tout juste la situation de 1994-1995.

Le coût de cette mesure, 153 \$ par personne au pays multipliés par 32,5 millions de personne, c'est 4,9 milliards de dollars. Ce que vous avez au tableau 5.3, la deuxième partie, le dernier chiffre en bas à droite.

En matière de transfert de santé, on ne fait pas de recommandation spécifique. En fait, la recommandation 5.3 reconnaît ce qui a déjà été entendu, c'est-à-dire une augmentation de 6 p. 100 par année jusqu'en 2013 ou 2014. Cela correspond bien aux prévisions que nous avons commandées du Conference Board. Ils arrivent au même chiffre de 6 p. 100 pour les dépenses de santé au pays au cours des dix prochaines années.

Je regarderai maintenant du côté déséquilibre fiscal horizontal. Évidemment, quand on parle de déséquilibre fiscal horizontal, on parle de capacité fiscale différente d'une province à l'autre. Il y a un programme au Canada qui existe pour corriger ces différences de capacité fiscale des provinces, qui s'appelle le programme de péréquation.

On a une série de recommandations qui visent à corriger le programme actuel. La première recommandation est la recommandation 6.1 qui recommande d'utiliser un régime fiscal représentatif incluant toutes les sources de revenus à 100 p. 100.

Si on applique cette recommandation telle quelle, vous avez les résultats au tableau 6.2. On passerait d'un programme qui en 2005-2006 coûtait environ 9,3 milliards de dollars à un programme qui coûterait 15 milliards de dollars. Vous pouvez toujours objecter que 9,3 milliards de dollars ce n'est pas le coût du programme de péréquation en 2005-2006; non, 1,3 milliards de dollars correspond à de la péréquation associée qu'on a enlevé ici. Si vous ajoutez la péréquation associée, vous retrouvez le chiffre que la plupart des gens connaissent pour la taille globale du programme de péréquation.

Donc 15 milliards de dollars serait le coût d'un programme de péréquation très englobant, avec inclusion à 100 p. 100 de toutes les sources de revenu, avec une norme des dix provinces.

In the course of our consultations with most provinces, many of them — I would even venture to say all of them — showed a great deal of impatience with the significant fluctuations in equalization payments to the provinces. We did not see that as an important political issue, because we believe that, technically, it is something that can be fairly easily resolved. So, that is our Recommendation 6.2, which is a more technical recommendation. Here we are proposing a mechanism to smooth out equalization payments.

**Senator Fox:** The figure I had, for your presentation, was \$13.07 billion, and yet here, I see it says \$15.120 billion. Is the \$13.07 billion figure here somewhere?

**Mr. Gagné:** That comes later. I'm not there yet, but I think it is important to remember the \$15.12 billion figure, as that reflects the overall cost of a wall-to-wall equalization program.

Of course, the whole question of the federal government's ability to pay will come up, but we did not make a recommendation in that regard.

I would like to come back to Recommendation 6.2, which is a technical recommendation to smooth out equalization payments. If we apply that recommendation, that brings us to Table 6.8, with a \$14 billion equalization budget for 2005-2006. That is less than what would be required for an extremely comprehensive program, but over the long term, these measures are completely neutral; they change nothing in terms of equalization payments over an extensive period; this is just a smoothing mechanism.

That brings me now to Recommendation 6.3, and my conclusion. One may consider that Canadian taxpayers, wherever they live, may not be able to afford to collectively devote \$14.1 billion to an equalization program; therefore, our Recommendation 6.3, which is summarized in Table 6.9, proposes a mechanism for scaling back the equalization program.

You will see in Table 6.8 that if we apply the ten-province standard, with 100 per cent inclusion of revenues, Canada's fiscal capacity is \$6,207 *per capita*; that is using the ten-province standard in this case, for a cost of \$14 billion.

If, however, we collectively are not prepared to put this much money into equalization, we have proposed a mechanism to scale back the program. It would be possible to apply a 1 per cent reduction factor to the standard. So, if we apply a reduction factor to the standard, that takes us from \$6,207 down to \$6,145. The cost of the program would then fall from \$14 billion to \$13 billion. The idea there is to separate the size of the program from the way in which the money is then distributed to the provinces.

What we say in our report is that it is important not to create any distortion in the way these monies are redistributed among the provinces. Of course, the magnitude of the program is a decision for the federal government to make. It is up to them to decide — and they were elected for that purpose — how much

Au fil de nos consultations dans la plupart des provinces, beaucoup de provinces — je dirais même toutes les provinces — se sont montrés agacés par les fluctuations importantes des paiements de péréquation aux provinces. Nous n'avons pas vu cela comme étant un enjeu politique très important, nous pensons que techniquement cela peut se régler assez facilement. C'est donc la recommandation 6.2 qui est une recommandation plus technique. On propose ici un mécanisme pour lisser les paiements de péréquation.

**Le sénateur Fox :** Le chiffre que j'avais, pour votre présentation, c'était 13,07 milliards de dollars et je vois 15,120 ici. Est-ce qu'il y a 13,07 quelque part?

**M. Gagné :** Cela va venir plus tard. Je ne suis pas rendu là, mais je pense que c'est important de retenir le 15,12 milliards de dollars parce que c'est le coût global d'un programme de péréquation mur à mur.

Évidemment, toute la question de la capacité de paiement du gouvernement fédéral se présentera, mais ce n'est pas une recommandation de notre part.

Je reviens à la recommandation 6.2 qui est une recommandation technique visant à lisser les paiements de péréquation. Si on applique cette recommandation, on arrive au tableau 6.8, avec un budget de péréquation de 14 milliards pour 2005-2006. C'est moins que pour ce qui serait un programme très global, mais à long terme ces mesures sont tout à fait neutres; cela ne change rien en termes de paiements de péréquation sur une longue période, c'est uniquement un mécanisme de lissage.

Je passe à la recommandation 6.3 et je termine. On peut considérer que les contribuables canadiens n'ont pas les moyens. Où qu'ils habitent d'ailleurs, de consacrer collectivement 14,1 milliard de dollars au programme de péréquation, notre recommandation 6.3, qui est résumée par le tableau 6.9, propose un mécanisme pour réduire la taille du programme de péréquation.

Vous remarquez au tableau 6.8 que si on applique la norme des dix provinces avec une couverture des revenus à 100 p. 100, la capacité fiscale au Canada est de 6207 \$ par personne; c'est la norme des dix provinces dans ce cas-là, pour un coût de 14 milliards de dollars.

Si collectivement nous ne sommes pas prêts à mettre autant d'argent pour la péréquation, nous offrons un mécanisme pour réduire ce programme. On pourrait appliquer un facteur de réduction de 1 p. 100 sur la norme. Donc, si on applique un facteur de réduction sur la norme, on passe de 6 207 \$ à 6 145 \$. Le coût du programme passe de 14 milliards de dollars à 13 milliards de dollars. L'idée avec cela, c'est de séparer la taille du programme de la manière dont on va distribuer ensuite les sommes dans les provinces.

Ce que nous disons dans notre rapport c'est qu'il ne faut pas créer de distorsion dans la manière de redistribuer les sommes entre les provinces. Évidemment, la taille du programme demeure la décision du gouvernement fédéral. C'est à eux de déterminer, et ils ont été élus pour cela, combien ils sont prêts à accorder à ce

they're prepared to invest in this program. Here we are offering a method, a mechanism whereby that objective can be attained. Politicians decide on the overall budget envelope they are prepared to allocate to the program, and then the formula determines how that money will be distributed among the provinces, in order to achieve the best possible result in terms of equalizing the provinces' fiscal capacities.

We advocate an approach which is close to that formula but, ultimately, we say that the size of the program should be determined by Parliament. It is not the job of officials or a computer to set the size of the program; it's up to Parliament to determine that, and based on that, the funds should be allocated with a view to equalizing fiscal capacity to the greatest extent possible.

Those are our basic recommendations with respect to equalization. I will stop now to leave some time for my colleague.

[English]

**Al O'Brien, Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta, as an individual:** I very much appreciate this opportunity to discuss the recommendations of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing with the committee. One of the first documents our panel consulted was the committee's March 2002 report on equalization chaired by Senator Murray. The expert panel's recommendations on equalization and territorial formula financing are fully supported by every panel member. For five economists to achieve unanimity is no small accomplishment.

We greatly appreciated the extensive cooperation, ideas and insight provided by the provinces and territories, academics and experts across Canada. Early on, we realized that the circumstances in the territories as well as approaches in equalization versus territorial formula financing are fundamentally different. Accordingly, we produced two separate reports on the programs.

I will begin by highlighting our key recommendations with respect to equalization and then turn to the highlights of our territorial formula financing report.

The issues regarding the equalization program are complex, technical and, frankly, often misunderstood. In spite of the fact that the federal government will spend over \$11.5 billion on equalization in the current fiscal year, very few Canadians outside of a handful of academics, Department of Finance officials and members of this committee fully understand how the program works. Throughout the process, we were struck by how little is known about what equalization is and what it is supposed to achieve.

programme. Nous offrons ici une méthode, un mécanisme, pour satisfaire cet objectif. Les politiciens décident de l'enveloppe qu'ils sont prêts à consacrer à ce programme et ensuite, c'est une formule qui détermine comment on va distribuer cette enveloppe entre les provinces, de manière à faire le meilleur travail possible en matière d'égalisation des capacités fiscales.

Nous prôtons une approche qui est très proche de la formule mais, en bout de ligne, nous disons que la taille du programme doit être déterminée par le Parlement. Ce n'est pas aux fonctionnaires ou à un ordinateur de déterminer la taille d'un programme, c'est au Parlement de la déterminer, et à partir de cela, la distribution doit faire en sorte qu'on égalise le mieux possible les capacités fiscales.

C'est l'essence de nos recommandations sur la péréquation. J'arrête ici pour laisser du temps à mon collègue.

[Traduction]

**Al O'Brien, associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta, à titre personnel :** J'apprécie grandement cette occasion de présenter au comité les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Un des premiers documents que notre groupe d'experts a consulté était, bien sûr, le rapport sur la péréquation émis par le comité en mars 2002, sous la présidence du sénateur Murray. Les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires sont appuyées par chaque membre du Groupe. Cinq économistes qui arrivent à un consensus, ce n'est pas une mince affaire.

J'aimerais également dire que nous avons grandement apprécié la coopération, les idées et les interventions offertes généreusement par les provinces et les territoires, les universitaires et les experts dans tout le Canada. Dès le départ, nous avons constaté que la situation qui prévaut dans les territoires, ainsi que les approches en matière de péréquation et de formule de financement des territoires, sont fondamentalement différentes. Par conséquent, nous avons préparé deux rapports distincts sur les programmes.

Je vais aborder en premier nos principales recommandations en matière de péréquation et passerai ensuite aux aspects les plus importants de notre rapport sur la formule de financement des territoires.

Les questions entourant le programme de péréquation sont de nature complexe, technique et, pour être franc, souvent mal comprises. Même si le gouvernement fédéral consacrerait plus de 11,5 milliards de dollars à la péréquation au cours de l'exercice courant, très peu de Canadiens en dehors d'une poignée d'universitaire, de fonctionnaires des finances et de membres du présent comité comprennent vraiment le fonctionnement du programme. Tout au cours de ce processus, nous avons été surpris de constater le peu de connaissances dont disposent les citoyens sur la péréquation et l'objectif de celle-ci.

I hope you will forebear my reiterating some fundamental features of the program. First, equalization is about assessing the fiscal capacity of provinces to deliver public services. Only those provinces that have less ability to pay for reasonably comparable levels of public service receive equalization payments.

In our view, equalization reflects a distinctly Canadian commitment to fairness and to provincial autonomy. It is meant to ensure that whether you live in Newfoundland and Labrador or in British Columbia, you should have reasonably similar opportunities for a good education and access to health care, social services and justice systems. People in one part of the country should not pay excessively high taxes to support those services compared with their fellow Canadians in other parts of the country.

Access to quality education, good health care and adequate infrastructure benefits all Canadians in every province and strengthens our federation.

As you know, no provincial government revenues go to support equalization. Although some provinces talk about having their resource revenues clawed back, the only impact from equalization is that provinces get less equalization funding if their own revenues increase. That is the way the program is supposed to work. It should also be noted that equalization alone is not intended to address the broader issue of fiscal imbalance between the provinces and the federal government.

In earlier testimony to your committee, Professor Boadway outlined admirably the interrelationship between vertical and horizontal equity.

Over the course of our consultations, we heard widely divergent views on how specific components of equalization should be addressed. However, with a few exceptions, we heard strong support for the program. Most Canadians want to see equalization fixed and not abandoned.

Turning to our recommendations, what will it take to put equalization back on track? That was the fundamental question we set out to answer.

In our report, we outline a balanced package of recommendations that provide governments with a workable solution for putting this important national program back on track now and for the future. We are recommending a return to a rules-based, formula-driven approach based on a clear set of principles.

The panel consistently heard concerns about what many see as an increasingly ad hoc approach to equalization. To that end, a new equalization formula should be developed and used to

Permettez-moi de répéter certains éléments fondamentaux de ce programme. Premièrement, la péréquation consiste à évaluer la capacité fiscale des provinces à assurer des services publics. Seules les provinces ayant une moins grande capacité de payer des niveaux relativement comparables de services publics reçoivent des paiements de péréquation.

À notre avis, la péréquation reflète l'engagement du Canada vis-à-vis de l'équité et de l'autonomie provinciale. Elle vise à faire en sorte que peu importe qu'on demeure à Terre-Neuve-et-Labrador ou en Colombie-Britannique, on devrait avoir accès de façon relativement similaire à une bonne éducation, au système de soins, aux services sociaux et au système juridique. Les personnes vivant dans une partie du pays ne devraient pas payer des impôts excessivement élevés pour soutenir ces services, par rapport à leurs compatriotes vivant dans une autre région du pays.

L'accès à une bonne éducation, à une infrastructure adéquate et à de bons soins de santé profite à tous les Canadiens de chaque province et renforce notre fédération.

Comme vous le savez, aucun revenu d'un gouvernement provincial ne sert à soutenir la péréquation. Bien que certaines provinces disent que leurs recettes de l'exploitation des ressources sont « retenues », la seule conséquence de la péréquation est que les provinces reçoivent moins de paiement de péréquation si leurs propres recettes augmentent. C'est de cette façon que le programme est censé fonctionner. Il est également à noter que la péréquation, à elle seule, n'a pas pour but de régler la question plus générale du déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Lors d'un témoignage récent fait devant le comité, le professeur Boadway a souligné de façon admirable l'interconnexion entre l'équité verticale et l'équité horizontale.

Au cours de nos consultations, nous avons entendu des points de vue très divergents sur la façon d'aborder certains éléments de la péréquation. Toutefois, à quelques exceptions près, il y avait un appui solide envers le programme. La plupart des Canadiens souhaitent que la péréquation soit améliorée, et non abandonnée.

Maintenant, en ce qui concerne nos recommandations, que faudrait-il pour que la péréquation revienne sur la bonne voie? C'est la question fondamentale à laquelle nous avons tenté de répondre.

Dans notre rapport, nous proposons un ensemble équilibré de recommandations qui donnent aux gouvernements une solution pratique pour que cet important programme national puisse être remis sur la bonne voie, maintenant et pour l'avenir. Nous recommandons le retour à une méthode faisant appel à une formule et fondée sur des règles, établie à partir de principes clairs.

Tout autour de ces consultations, le Groupe d'experts a entendu des préoccupations concernant ce que bon nombre considèrent comme une approche de plus en plus improvisée de la

determine both the total cost of the program and the amount each province receives. That allows for changes in fiscal capacity over time.

We also recommend moving to a 10-province standard. This is a principled approach that reflects the true nature of Canada's federation and the real diversity among the provinces.

However, consistent with the principle of equity, we recommend that no receiving province end up with greater fiscal capacity than that of the lowest non-receiving province. Currently, that means Ontario's fiscal capacity becomes the cap for all receiving provinces.

Instead of an all-or-nothing approach to the treatment of resource revenues, our recommendations balance the various options and provide a reasonable and workable solution providing the best outcome in terms of overall impact on provinces.

We considered the distinction between renewable and non-renewable resources and found that, for equalization purposes, the distinction is not meaningful. Oil and gas deposits last for generations, and some so-called renewable resources in fact have shorter economic lifespans. We therefore concluded that all resource revenue should be treated identically.

We weighed the principle that receiving provinces should get some net fiscal benefit by virtue of resource ownership with the reality that resources are also the greatest source of disparity among provinces. We concluded that 50 per cent of a receiving province's actual resource revenues should be included in the calculation of a province's ability to raise revenues.

We are recommending a new measure for residential property taxes that should be implemented based on market value assessment for residential property. After study and consultation, we concluded that user fees should not be included in equalization.

In the panel's view, the equalization program can also be improved substantially by a more simple and transparent approach. We recommend that this be accomplished by regrouping the 33 tax bases currently used to measure a province's fiscal capacity into five bases.

A major component of this simplification would result from using actual resource revenues to replace the 14 natural resource bases applied under the previous formula. However, we are also

péréquation. Voilà pourquoi il conviendrait d'élaborer et d'utiliser une formule renouvelée de péréquation, afin de déterminer tant le coût total du programme que le montant que chaque province devrait recevoir. Cette façon de faire permet de tenir compte de changements touchant la capacité fiscale au fil du temps.

De plus, nous recommandons de passer à une norme qui inclut les 10 provinces. Il s'agit d'une approche fondée sur des principes qui reflète la véritable nature de la fédération du Canada et la diversité réelle entre les provinces.

Néanmoins, en accord avec le principe de l'équité, nous recommandons qu'aucune province bénéficiaire n'ait une capacité fiscale plus grande que la capacité fiscale de la province non bénéficiaire ayant la plus faible capacité fiscale. À l'heure actuelle, cela signifie que la capacité fiscale de l'Ontario devient le plafond pour toutes les provinces bénéficiaires.

Au lieu d'une approche du « tout ou rien » en matière de traitement des recettes tirées de l'exploitation des ressources, nos recommandations assurent un équilibre entre les différentes options et fournissent une solution raisonnable et pratique qui produit les meilleurs résultats du point de vue de ses répercussions globales sur les provinces.

Nous avons examiné la distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables et nous avons conclu que, pour les besoins de la péréquation, cette distinction n'est pas utile. Les gisements de pétrole et de gaz durent pour des générations et certaines soi-disant ressources renouvelables ont en fait une durée économique plus courte. Nous avons donc conclu que toutes les recettes tirées de l'exploitation des ressources devraient être traitées de la même façon.

Nous avons également évalué le principe selon lequel les provinces bénéficiaires devraient recevoir un certain solde fiscal en raison de la propriété des ressources, étant donné que les ressources sont aussi la plus grande source de disparité entre les provinces. Nous avons conclu que 50 p. 100 des recettes réelles tirées de l'exploitation des ressources d'une province bénéficiaire devraient faire partie du calcul de la capacité d'une province à générer des recettes.

Nous recommandons l'instauration d'une nouvelle mesure en matière d'impôts fonciers résidentiels, établie à partir de l'évaluation de la valeur marchande des résidences. De plus, après étude et consultation, nous avons conclu que les frais d'utilisation ne devraient pas être inclus dans la péréquation.

Selon les membres du Groupe d'experts, le programme de péréquation peut aussi être amélioré de façon substantielle en faisant appel à une méthode plus simple et plus transparente. Nous recommandons pour ce faire de regrouper en cinq assiettes les 33 assiettes fiscales actuellement utilisées pour mesurer la capacité fiscale des provinces.

Un élément majeur de cette simplification consisterait à utiliser les recettes réelles de l'exploitation des ressources en remplacement des 14 assiettes des ressources naturelles

recommending that 15 small and often difficult to measure non-resource tax bases be consolidated into the major personal business property and consumption tax bases.

I want to be clear that we are not proposing the elimination of equalization in respect of these smaller revenues, with the exception of 50 per cent user fees currently included. Rather, we are proposing that the measure of provincial tax capacity for the smaller revenue sources be based on the most appropriate major tax base.

We also propose that the current payment process involving eight estimates of entitlement stretching over a period of almost four years be replaced by one estimate, one entitlement and one payment based on a three-year average with a two-year data lag. That is an area where the two panels are in complete agreement.

In the panel's view, equalization should continue to focus on measuring fiscal capacity rather than attempting to assess expenditure needs in individual provinces. Equalization alone should be the primary vehicle for equalizing fiscal capacity among the provinces.

Finally, a more open process for review of equalization should be put in place through an annual report to Parliament.

Overall, we believe these recommendations produce fair results for all provinces. Our recommendations would increase the overall cost of the program by nearly \$900 million in 2007-08 compared to the amounts committed under the new framework. We believe this cost is warranted to return to a transparent, principle-based set of rules for determining provincial equalization entitlements.

Over the past year, the purpose and effectiveness of the program have been questioned, often fuelled by provincial concerns about fiscal imbalances, both horizontal and vertical.

We do fear that fiscal arrangements in Canada are being reduced to debates about who pays and who gets. While we understand the financial challenges faced by many of the provinces and their concerns about their fiscal capacity compared with that of the federal government, this kind of chequebook federalism destroys any sense of a higher purpose.

We are recommending a package of changes to put equalization back on a sustainable formula-based track. Each proposed change was considered in the context of an entire package that balanced key principles.

appliquées selon la formule antérieure. Mais nous recommandons également que 15 assiettes fiscales de ressources autres que naturelles, petites et souvent difficiles à mesurer, soient regroupées dans les assiettes fiscales personnelles, d'affaires, foncières et de consommation.

Je tiens à ce qu'il soit bien clair que nous ne proposons pas l'élimination de la péréquation en ce qui concerne ces recettes plus modestes, à l'exception des 50 p. 100 des frais d'utilisation qui sont actuellement compris. Nous proposons plutôt que la mesure de la capacité fiscale provinciale pour ces sources de recettes de moindre importance soit établie selon l'assiette fiscale la plus appropriée.

Nous proposons de plus que le processus de paiement actuel, qui comporte huit estimations de l'admissibilité s'étendant sur une période presque quatre ans, soit remplacé par une seule estimation, une seule décision en matière d'admissibilité, et un seul paiement, ces derniers étant établis à partir d'une moyenne sur trois ans et comportant un décalage de deux ans en ce qui concerne les données. Voilà une question sur laquelle les deux groupes sont parfaitement d'accord.

Selon le Groupe d'experts, la péréquation devrait continuer d'être axée sur la mesure de la capacité fiscale, plutôt que sur l'évaluation des besoins liés aux dépenses de chaque province. En outre, la péréquation devrait être le véhicule principal qu'on utilise pour équilibrer la capacité fiscale des provinces.

Enfin, un processus plus ouvert d'examen de la péréquation devrait être mis en place au moyen d'un rapport annuel au Parlement.

Dans l'ensemble, nous croyons que des recommandations donnent lieu à des résultats qui sont justes pour toutes les provinces. Nos recommandations auraient pour effet d'augmenter le coût d'ensemble du programme de près de 900 millions de dollars en 2007-2008, comparativement aux montants prévus selon le nouveau cadre. Nous sommes d'avis que ce coût est nécessaire afin de revenir à un ensemble transparent de règles établies sur des principes pour la détermination de l'admissibilité des provinces.

Au cours de la dernière année, le but et l'efficacité du programme ont été remis en question, souvent en raison des préoccupations des provinces concernant le déséquilibre fiscal, tant horizontal que vertical.

Nous craignons que les accords fiscaux au Canada ne soient réduits à des débats visant à déterminer qui devrait payer et qui devrait recevoir. Bien que nous comprenions les défis financiers que doivent relever bien des provinces et leurs préoccupations quant à leur capacité fiscale, en comparaison à celles du gouvernement fédéral, ce genre de fédéralisme basement mercantile détruit tout sens d'une intention plus noble.

Ainsi nous recommandons une série de modifications visant à ramener la péréquation à une formule viable. Chaque modification que nous proposons a été examinée dans le contexte d'un ensemble d'éléments qui sont en équilibre avec certains principes fondamentaux.

The recommendation to adopt the 10-province standard was considered appropriate in the context of a 50 per cent inclusion of resource revenues. The 50 per cent inclusion rate was considered appropriate only in the context of a fiscal cap to ensure that equalization did not push a receiving province's total capacity above that of a non-receiving province.

The impact that these recommendations would have on per capita provincial fiscal capacity before and after equalization is shown on the chart appended to my statement, which is taken from page 8 of our report.

I will now turn to territorial formula financing, TFF. Similar to equalization, the federal government provides money to the three territories in the form of a grant to help close the gap between the amount of money a territory needs to provide reasonably comparable public services and the amount of revenue it can raise from both taxes and other sources of funds.

Unlike equalization, however, TFF includes measures of both expenditure needs and revenue capacity. When first established in the mid 1980s, the funding was considered adequate to meet expenditure requirements in the territories. Unfortunately, we believe this is no longer the case. During the course of our 14-month review, we learned about the great potential for economic development in the North and the sense that the territories are on the verge of major change, particularly in the Northwest Territories. This will not be achieved, however, without significant investment and without governments working together with northerners.

Clearly, territorial formula financing is critical for the territories. All three territories rely heavily on TFF and other federal transfers to pay for essential public services. In 2005-06, TFF constituted between 64 per cent and 81 per cent of territorial budgetary revenues. Perhaps the most consistent concern we heard was that TFF funding was inadequate given the unique challenges and higher costs of providing public services in the territories. Our new approach will mean additional funding for TFF to ensure that the territories can meet pressing needs in key program areas.

At the same time, we urge territorial governments to continue to seek the most efficient ways of providing essential services and managing growing costs of public services. We recommend replacing the existing fixed pool with a formula-driven approach providing three separate gap-filling grants to each of

La recommandation d'adopter une norme basée sur les 10 provinces est considérée comme opportune dans le contexte de l'inclusion de 50 p. 100 des recettes tirées de l'exploitation des ressources, et la proposition consistant à inclure 50 p. 100 de ces recettes est considéré comme opportune seulement dans le contexte d'un plafond fiscal visant à garantir que la péréquation n'ait pas pour résultat que la capacité totale d'une province bénéficiaire dépasse celle d'une province qui n'est pas bénéficiaire.

Les répercussions de ces recommandations sur la capacité fiscale provinciale par habitant, avant et après la péréquation, sont indiquées dans un graphique en annexe, qui est tiré de la page 8 de notre rapport sur la péréquation.

Je voudrais maintenant vous parler de la formule de financement des territoires. Tout comme pour la péréquation, le gouvernement fédéral verse certaines sommes d'argent aux trois territoires, sous forme de subvention, afin de combler l'écart entre le montant d'argent dont un territoire a besoin pour assurer des services publics relativement comparables, et le montant des recettes qu'il peut générer à partir des impôts et d'autres sources de financement.

Mais, contrairement à la péréquation, la formule de financement des territoires (FFT) comporte des mesures concernant autant les besoins liés aux dépenses que la capacité de générer des recettes. Lorsque cette formule a été créée au milieu des années 80, on considérait que le financement prévu répondait aux besoins en matière de dépenses des territoires. Malheureusement, nous sommes d'avis que ce n'est plus le cas. Au cours de notre examen qui a duré 14 mois, nous avons beaucoup appris sur le potentiel extraordinaire de développement économique du nord du Canada et nous avons le sentiment que les territoires sont à la veille d'un changement majeur, en particulier dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce potentiel ne pourra être réalisé, cependant, sans un investissement considérable et sans que les gouvernements travaillent en collaboration avec les habitants du Nord.

Il est évident que la FFT est essentielle pour les territoires. Les trois territoires dépendent beaucoup de la FFT et d'autres transferts fédéraux pour assurer des services publics essentiels. En 2005-2006, la FFT représentait entre 64 et 81 p. 100 des recettes budgétaires des territoires. La préoccupation que nous avons le plus entendue est que le financement de la FFT est insuffisant, en raison des défis uniques auxquels sont confrontés les territoires et des coûts plus élevés que doivent supporter ces derniers pour assurer les services publics dans ces régions. Notre nouvelle approche nécessitera un financement supplémentaire pour la FFT, afin que les territoires puissent répondre à des besoins pressants dans des secteurs de programmes importants.

D'autre part, nous demandons avec insistance aux gouvernements territoriaux de continuer à chercher les façons les plus efficaces de fournir des services essentiels et de gérer les coûts croissants des services publics. Nous recommandons de remplacer l'ensemble prédéterminé existant par une approche

the territories, and rebase to 2005-06 funding levels. It is important to have a program that reflects the differences among the three territories. This is not a one-size-fits-all solution.

We recommend simplifying the territorial funding formula and improving economic development incentives by establishing a revenue block that includes seven of the largest revenues at a 70 per cent inclusion rate. Resource revenues should be excluded from the calculation of own-source revenues in the TFF formula.

Unlike the provinces, in the territories the authority for natural resource development and raising revenues from those resources lies with the federal government. The territories should see net fiscal benefits from resource development. This also gives the territories the flexibility necessary to accommodate both existing and future devolution agreements and to support resource development in the North. Implementation of these recommendations for territorial formula financing would cost an additional \$60 million in 2007-08.

I hope the committee will find our reports on equalization and territorial formula financing helpful in their deliberations on the issue of fiscal balance between Canadian governments. These are important Canadian programs which, for too long, have not received the attention they deserve. We believe our reports provide a basis to put equalization back on track and establish a new approach to territorial formula financing, which will support the North's vision of a strong and self-reliant future. I hope these brief comments will provide some insight into the rationale of our recommendations and we look forward to discussing them this morning.

**Senator Murray:** I have one question to ask now because I would like our witnesses to focus for a minute on the territories. We have one senator from each of the territories. That is three. They are rather thinly spread and fully occupied among various other committees. None is a member of this committee so I would like to ask the witnesses to focus for a moment on the very special problems that face the territories, collectively and individually, and notably, Nunavut.

Negotiations on the future of devolution and resource revenue sharing seem to have been going on for a very long time without coming to any conclusion.

I want to focus on the important factor of land claims negotiations involving Aboriginals in those territories, and when there is a second round I can come back to matters affecting the provinces. Perhaps Mr. Gagné can begin because the panel on

utilisant une formule qui consisterait à accorder trois subventions (une pour chaque territoire) afin de combler les écarts et de les recalculer en fonction des niveaux de financement de 2005-2006. Il est important d'avoir un programme qui traduit les différences entre les trois territoires. Il ne peut s'agir dans ce contexte d'une solution uniformisée.

Nous recommandons d'autre part la simplification de la formule de la FFT et l'amélioration des incitatifs de développement économique par la création d'un bloc de revenus incluant les sept sources les plus importantes de revenus, et ce à un taux d'inclusion de 70 p. 100 les recettes tirées de l'exploitation des ressources devraient être exclues du calcul des recettes autonomes dans la formule de la FFT.

Dans les territoires, contrairement aux provinces, les pouvoirs relatifs à l'exploitation des ressources naturelles et la génération de recettes à partir de ces ressources sont détenus par le gouvernement fédéral. Les territoires devraient pouvoir bénéficier des avantages fiscaux nets qui résultent de l'exploitation des ressources. Cela donnerait en outre aux territoires la marge de manoeuvre nécessaire pour gérer les ententes actuelles et futures de transfert des responsabilités et de soutenir l'exploitation des ressources dans le Nord. La mise en oeuvre de ces recommandations relatives à la formule de financement des territoires coûterait 60 millions de dollars de plus en 2007-2008.

J'espère que le comité trouvera utiles nos rapports sur la péréquation et sur la formule de financement des territoires dans le cadre de ses délibérations sur l'équilibre fiscal entre les différents niveaux du gouvernement du Canada. Il s'agit de programmes canadiens importants qui, pendant trop longtemps, n'ont pas reçus l'attention qu'ils méritent. Nous croyons que nos rapports peuvent être le point de départ d'un exercice visant à remettre la péréquation sur la bonne voie et à établir une nouvelle approche en ce qui concerne la FFT, approche qui permettra au Nord de réaliser sa vision d'un avenir solide et autosuffisant. J'espère que ces brefs commentaires auront donné un aperçu général du raisonnement qui sous-tend nos recommandations, et nous serons très heureux d'en discuter avec vous ce matin.

**Le sénateur Murray :** J'ai une question à vous poser tout de suite, car j'aimerais que nos témoins se concentrent sur les territoires pour le moment. Nous avons un sénateur de chacun des territoires — c'est-à-dire, trois en tout. Ils ont beaucoup de responsabilités à assumer et un emploi du temps très chargé dans différents autres comités. Comme aucun d'entre eux n'est membre du comité, j'aimerais demander aux témoins de prendre quelques minutes pour nous parler des problèmes particuliers auxquels sont confrontés les territoires, à la fois collectivement et individuellement, et surtout le Nunavut.

Les négociations sur le transfert futur des responsabilités et le partage des recettes tirées des ressources durent depuis un bon moment, semble-t-il, mais n'aboutissent pas.

Je voudrais donc aborder l'importante question des négociations sur les revendications territoriales auxquelles participent les Autochtones des territoires concernés, et quand il y aura un deuxième tour, je pourrai vous parler des questions qui

which he and I are members articulated some more general principles while Mr. O'Brien's panel tended to go into more detail as to what ought to be done.

[Translation]

**Mr. Gagné:** As regards the territories, at the present time, with the new framework that uses no actual formula, basically the system is arbitrary. Of course, we did not have enough either resources or time to do a thorough analysis of the issues related to the territories. It is extremely complicated. However, we were struck by the extent to which the territories do not own their natural resources. That clearly creates problems.

At the same time, we are not recommending that they own the natural resources, even though it is clear that this creates significant difficulties within the territories. We have heard a lot about the boom-and-bust phenomenon. In other words, someone opens a diamond mine, or puts in pipelines, and that rapidly brings in a great deal of money. But when the money is no longer there, the social costs and social problems remain and the territories are left with the costs.

What we are recommending, which is very close to what Mr. O'Brien's group is recommending, is that a territorial financing formula be adopted. Our second recommendation is that the negotiations be expedited or intensified with a view to concluding agreements that would allow the territories to retain part of the revenues from natural resources developed in the territories.

Of course, this would in part be aimed at countering the boom-and-bust effect that they are currently subject to. We also recognize that Nunavut has particular issues, especially as regards infrastructures. Through consultations, we noted that infrastructure in Nunavut is practically non-existent, and that there is a specific problem to address there which will require a special agreement, in order for Nunavut to be on an equal footing with the rest of Canada in the 21st century, and developing at the same pace.

Those are our basic recommendations with respect to the territories. Al will probably have more to say about the technical issues.

[English]

**Mr. O'Brien:** I welcome the opportunity to comment further on our territorial recommendations. It really is a very different program. The equalization program addresses the horizontal fiscal disparities among provinces. The territorial formula financing, which provides anywhere from 60 per cent to 80 per cent of financing, addresses the horizontal inequities among the three territories. However, it addresses principally vertical fiscal imbalance, the inability of the territories to raise

touchent les provinces. M. Gagné pourrait peut-être commencer, étant donné que le comité consultatif dont lui et moi sommes membres a défini un certain nombre de principes généraux, alors que le groupe de M. O'Brien a examiné en détail les mesures à prendre.

[Français]

**M. Gagné :** Concernant la question des Territoires, dans la situation actuelle avec le New framework avec lequel il n'y a pas de formule qui fonctionne, la règle de base, c'est l'arbitraire. Nous, évidemment, on n'a pas eu toutes les ressources et on n'a pas eu tout le temps pour se consacrer à fond à la question des Territoires. C'est une question excessivement compliquée. Ce qui nous a quand même frappés, c'est à quel point les Territoires ne soient pas propriétaires des ressources naturelles. Ce fait crée des problèmes.

Évidemment, on n'a pas de recommandations à l'effet qu'ils doivent être propriétaires des ressources naturelles, mais il est évident que cela crée des difficultés importantes au sein des Territoires. On a beaucoup entendu parler de l'expression « boom and bust. » C'est-à-dire qu'on ouvre une mine de diamants, on installe les pipelines, cela rapporte beaucoup d'argent rapidement. Quand l'argent n'est plus là, les coûts sociaux et les difficultés sociales demeurent et les coûts sont assumés par les Territoires.

Ce que l'on recommande est très proche que ce que le comité de M. O'Brien recommande, c'est-à-dire d'adopter une formule de financement des Territoires. Deuxième recommandation, accélérer ou intensifier des négociations pour conclure des accords de manière à ce que les Territoires puissent retenir une partie des revenus des ressources naturelles qui sont exploitées dans ces Territoires.

Évidemment ceci pour contrecarrer en partie l'impact ou l'effet *boom and bust* qu'ils doivent subir. On reconnaît aussi les problèmes particuliers du Nunavut, particulièrement en termes d'infrastructures. Au fil de nos consultations, on a constaté que les infrastructures au Nunavut sont pratiquement inexistantes et il y a un problème spécifique à régler qui demandera une entente particulière pour qu'il soit comme le reste du Canada dans le XXI<sup>e</sup> siècle, à la même vitesse.

C'est vraiment l'essentiel de nos recommandations pour ce qui est des Territoires. Al, probablement, pourra davantage parler des problèmes techniques.

[Traduction]

**M. O'Brien :** Merci de me donner l'occasion de commenter davantage nos recommandations relatives aux territoires. Il s'agit en réalité d'un programme fort différent. Le programme de péréquation vise à régler le problème des disparités horizontales qui existent entre les provinces en ce qui concerne leur capacité fiscale. Par contre, la formule de financement des territoires assure entre 60 et 80 p. 100 du financement nécessaire et vise à éliminer les inégalités horizontales entre les trois territoires. Par

from their own sources of revenue anywhere near the funds they require to deliver public services in the North.

In the second annex to our report, there is some discussion of the issue of the expenditure needs and the particular, peculiar problems faced in the North in the delivery of public services. We concluded that the core TFF funding program should focus on providing ongoing basic public services in the three territories and that we should not attempt to use it as a vehicle to address the unique problems of catching up in the serious issues of infrastructure requirements and so on in Nunavut. Our recommendation is that the federal government should undertake an extensive study of those needs in Nunavut and how to address them and that those should be addressed outside the TFF. We do not think you use a formulaic approach for that.

It is clear that Nunavut would need assistance from the Government of Canada to deliver some of those services. Nunavut simply does not have the structure to address some of these problems alone. We thought that those particularly difficult problems in Nunavut should be addressed as a specific problem.

For the general TFF program, we could perhaps characterize our overall set of recommendations as seeking simplicity and clarity and getting the incentives right. People have talked about the equalization program being the domain of a sort of high priesthood among finance ministries in the country. That is true in spades for territorial formula financing. In our view, it has had over the years the best of intentions, but it has become absolutely arcane. I am not sure that after 14 months I could tell you that I fully understand the intricacies of the program.

For example, the gross expenditure base, which determines the level of spending that the territorial formula financing is targeted to support, is based on 1982-83 data that was implemented in the program initially in 1985, over 20 years ago.

Those have been subject to various tweaks and adjustments. The same is true on the revenue side. There are so-called catch-up and keep-up factors. I will not ruin your lunch by getting into the specifics of them, but we think those efforts, all of which have been well intentioned to try to more precisely measure territorial revenue raising capability, expenditure needs et cetera, have become perverse and are creating serious disincentives and complications in the program. They use up a lot of time and effort of officials, both in the territories and in Ottawa, on things that are essentially unproductive.

The focus of our recommendations is to simplify that. We do not think that the new framework of the fall of 2004 works at all for the territories. That framework set a fixed amount of funding and was going to grow it at 3.5 per cent a year for 10 years,

contre, cette dernière vise surtout le déséquilibre fiscal vertical, soit l'incapacité des territoires à réunir, à partir de leurs propres sources de recettes, la somme requise pour assurer des services publics dans le Nord.

Dans la seconde annexe de notre rapport, nous abordons la question des besoins liés aux dépenses et les problèmes particuliers auxquels sont confrontés les gouvernements du Nord pour ce qui est de la prestation des services publics. Nous avons conclu que le programme de financement de base des territoires devrait surtout viser à assurer en permanence la prestation de services publics dans les trois territoires, et qu'il ne conviendrait pas de s'en servir comme véhicule pour régler les difficultés de rattrapage unique qui se posent au Nunavut en ce qui concerne les besoins importants d'infrastructure. Nous recommandons par conséquent que le gouvernement fédéral étudie en profondeur ces besoins au Nunavut et la façon d'y répondre, et que l'on y réponde en dehors de la FFT. À notre avis, il ne convient pas d'adopter une formule à cette fin.

Il ne fait aucun doute que le Nunavut aura besoin de l'aide du gouvernement du Canada afin d'assurer certains de ces services. Le Nunavut n'a tout simplement pas la structure requise pour régler lui-même certaines de ces difficultés. Par conséquent, nous étions d'avis que ces difficultés particulières du Nunavut devraient recevoir une solution spécifique.

S'agissant de la FFT générale, on pourrait peut-être dire que nos recommandations globales visent surtout à simplifier et à clarifier la situation, tout en prévoyant de bonnes incitations. D'après certains, les seuls capables de comprendre les arcanes du programme de péréquation sont en quelque sorte les grands prêtres des ministères des Finances du Canada. Eh bien, c'est donc plus vrai pour la formule de financement des territoires. D'après nous, cette formule, même si elle était bien intentionnée, est devenue au fil des ans complètement ésotérique. Même après 14 mois, je ne suis pas sûr de pouvoir vous affirmer que je comprends tous les tenants et aboutissants du programme.

Par exemple, la base de dépenses brutes qui détermine le niveau des dépenses que la formule est censée financer, repose sur les données de 1982-1983 qui étaient pertinentes au moment de l'instauration du programme en 1985, soit il y a plus de 20 ans.

Ces dernières ont fait l'objet de certains changements et ajustements. Il en va de même pour les recettes. On applique des facteurs dits de rattrapage et de maintien. Je n'ai pas l'intention de vous gâcher l'appétit en vous expliquant en détail tous ces facteurs, mais selon nous, tous ces efforts — même si c'était bien intentionné, puisqu'il s'agissait de mesurer de façon plus précise la capacité fiscale des territoires, leurs besoins en matière de dépenses, et cetera — ont eu des effets pervers et créent à présent de graves désincitations et complications au sein du programme. Les responsables, à la fois dans les territoires et à Ottawa, doivent investir beaucoup de temps et d'efforts dans des activités qui sont essentiellement improductives.

Donc, nos recommandations ont pour objet de simplifier tout ce système. À notre avis, le nouveau cadre établi à l'automne de 2004 ne donne pas de bons résultats pour tous les territoires. Ce cadre établissait un montant fixe de financement qui devait croître

regardless of economic developments in the territories. It would mean that if revenue-raising capacity in the Northwest Territories, for example, grew dramatically, the result would be a reduction in their territorial funding. However, because it is a fixed pot, it could be argued it would mean a windfall gain in territorial funding for the other two territories. The opposite would be true. It did not seem to us that that zero-sum approach to the grants for those two territories, which may have very different economic growth rates in the coming decade, works.

We have said that we should revert to the principle of measuring the fiscal capacity of each territory and its adequacy and have a separate grant for each of the territories.

Our second key recommendation was to clean up some of the confusion about the expenditure base that we will try to meet simply by rebasing it to the 2005-06 levels that were inherent in the formula.

Finally, we said that we should simplify these revenue things. Rather than using actual territorial revenues and looking at whether they are keeping up to increases in provincial tax rates and so on, we should adopt a representative tax system for the territories as well, but only for their seven basic and most important sources of revenue. We should measure their capacity there, but include 70 per cent of it, so that in future, as territorial revenues grow, 30 per cent would be a net fiscal benefit arising from economic growth to address the needs that would arise. That is the core.

We concluded that resource revenues should be excluded from the territorial formula. The Government of Canada has already agreed that there should be a net fiscal benefit from resource development to the people of the territories. That should be worked out in a devolution and revenue-sharing agreement. We think that is the most flexible way to deal with it in the territorial formula funding, but we have encouraged governments to get on with addressing these issues of devolution and resource sharing.

As the senator said, they have been delayed a long time and, regrettably, the Government of Canada advised the territorial governments that they could not discuss revenue sharing until our panel had reported, so we became another obstacle.

We hope they will address that, but that is the essence of our recommendations on territorial funding.

à raison de 3,5 p. 100 par an pendant 10 ans, quel que soit le rythme du développement économique des territoires. Cela signifie donc que si la capacité fiscale des Territoires du Nord-Ouest, par exemple, devait considérablement augmenter, les crédits accordés à ces derniers diminueraient. Mais comme la somme d'argent à répartir est fixe, on pourrait soutenir qu'une telle situation se traduirait par des gains inespérés pour les deux autres territoires. Mais en réalité, ce serait plutôt le contraire. Pour nous, appliquer le principe du jeu à somme nulle pour rétablir le montant des subventions à accorder à ces deux territoires, qui pourraient connaître des taux de croissance économique fort différents au cours des 10 prochaines années, n'est pas approprié.

En conséquence, nous avons dit qu'il convient plutôt de reprendre le principe consistant à mesurer la capacité fiscale de chaque territoire afin de voir si elle est suffisante, et prévoir une subvention distincte pour chacun des territoires.

Notre deuxième grande recommandation portait sur la nécessité de faire disparaître la confusion entourant la base de dépenses, confusion qu'on pourrait sans doute dissiper en adoptant comme base du calcul les niveaux de dépenses en 2005-2006.

Enfin, nous avons dit qu'il faut simplifier le traitement des recettes. Plutôt que de baser les calculs sur les recettes territoriales réelles et d'essayer de déterminer si ces dernières suivent le rythme d'accroissement des taux d'imposition provinciaux, et cetera, il conviendrait à notre avis d'adopter un régime fiscal représentatif pour les territoires également, mais seulement en ce qui concerne les sept sources de recettes les plus fondamentales et les plus importantes. Là il faut mesurer la capacité, mais n'inclure que 70 p. 100 des recettes, de sorte qu'au fur et à mesure qu'augmentent les recettes territoriales, les territoires pourraient conserver 30 p. 100 des recettes fiscales nettes découlant de leur croissance économique pour répondre aux besoins futurs. Voilà pour le financement de base.

Nous avons également conclu que les recettes tirées des ressources devraient être exclues de la formule de financement des territoires. Le gouvernement du Canada accepte déjà le principe selon lequel l'exploitation des ressources naturelles devrait apporter des avantages fiscaux nets à la population des territoires. Ces détails devraient être réglés dans le cadre d'un accord de transfert des responsabilités et de partage des recettes. Pour nous, cette méthode est celle qui offre le plus de souplesse dans le cadre de la formule de financement des territoires, mais nous avons encouragé les gouvernements à s'attaquer dans les plus brefs délais à la question du transfert des responsabilités et du partage des ressources.

Comme l'a dit le sénateur, les discussions ont été retardées considérablement, et malheureusement le gouvernement du Canada a informé les gouvernements territoriaux qu'il ne pourra discuter du partage des recettes avant que notre groupe ait déposé son rapport, si bien que nous sommes devenus un autre obstacle au progrès dans ce domaine.

Nous espérons qu'ils jugeront bon de s'attaquer à cette question, et voilà essentiellement en quoi consistent nos recommandations sur le financement des territoires.

**Senator Eggleton:** Thank you, gentlemen, for being here. Your reports are much appreciated and they are fundamental to the consideration being given by this committee.

I come at this from a national perspective, an interest in a fair system, getting back to a formula-based system, et cetera. The provincial government in Ontario, where I come from, has some concerns, and I want to raise those with you. As a former mayor of Toronto and one who has some understanding of the difficulties of financing at the local level, I want to bring that into the equation.

On the national concern, your reports came out about a month apart. I do not know how much you knew about what the other was recommending. You have many recommendations in common, but there are some differences. Let us focus on the differences for a minute.

Now that you have seen each other's reports, is there anything that you find appealing in the recommendations of the other panel? Do you think they would work just as well as your recommendations?

You both came up with the 10-province standard, but Mr. Gagné said 100 per cent of resources and Mr. O'Brien said 50 per cent of resources. That is just one example.

Do you find something appealing in each other's reports that could work just as well?

**Mr. O'Brien:** Mr. Gagné reported first, but unfortunately not far enough in advance of our report that we could amend our report to reflect the many useful elements in the council's report.

I would emphasize one quite important difference between the recommendations of the two reports in respect of equalization, and that is the determination of the standard. If I understand Mr. Gagné correctly, the council panel states that while they recommend a 10-province standard with 100 per cent inclusion of resource revenues, they do not see that as assisting in a determination of the total size of the pool. In fact, I think the suggestion was that should simply be a political decision of the Government of Canada. They should decide what they can afford, and then the recommended formula would determine the allocation.

While our report clearly recognized in the final analysis the determination of the appropriate standard to which you want to raise provincial fiscal capacity to ensure that there are reasonably comparable levels of the important services for which provinces

**Le sénateur Eggleton :** Messieurs, permettez-moi de vous remercier de votre présence. Vos rapports sont grandement appréciés et revêtent une importance critique dans le cadre de l'étude du comité.

Pour ma part, ce qui m'intéresse, c'est l'optique nationale, la création d'un système juste et équitable, le rétablissement d'un système axé sur une formule, etc. Le gouvernement provincial de l'Ontario, d'où je viens, a fait part de certaines préoccupations dont je voudrais discuter avec vous. En tant qu'ancien maire de Toronto qui comprend assez bien les problèmes de financement qui se posent au niveau local, je voudrais justement qu'on en discute.

S'agissant du contexte national, vos rapports ont été déposés à un mois d'intervalle. Je ne sais pas dans quelle mesure vous saviez ce que l'autre allait recommander. Bon nombre de vos recommandations sont semblables, mais il existe tout de même certaines différences. Avec votre permission, j'aimerais qu'on discute de ces différences.

Maintenant que vous avez pu prendre connaissance du rapport de l'un et de l'autre, pourriez-vous me dire si certaines recommandations de l'autre groupe vous semblent intéressantes? Pensez-vous qu'elles soient aussi appropriées que les vôtres?

Vous avez tous les deux proposé une norme axée sur les 10 provinces, mais M. Gagné a proposé que 100 p. 100 des ressources soient incluses, alors que M. O'Brien propose que ce soit seulement 50 p. 100 des ressources. Voilà un petit exemple.

Y a-t-il des éléments dans le rapport de l'autre groupe qui vous semblent intéressants et qui pourraient éventuellement donner d'aussi bons résultats?

**M. O'Brien :** Le comité de M. Gagné a été le premier à déposer son rapport, mais malheureusement, pas suffisamment longtemps à l'avance, par rapport au dépôt de notre rapport, pour que nous soyons en mesure de modifier le nôtre pour tenir compte des nombreux éléments utiles du rapport du Conseil de la fédération.

Il y a cependant une importante différence entre les recommandations des deux rapports en ce qui concerne la péréquation, et elle concerne la méthode à employer pour établir la norme. Si j'ai bien compris M. Gagné, le comité du Conseil de la fédération dit que même s'il recommande de retenir une norme basée sur les 10 provinces qui inclurait 100 p. 100 des revenus tirés des ressources, selon lui, cela n'aiderait aucunement à déterminer quelle somme globale est requise. En fait, si je ne m'abuse, il a simplement été recommandé que cette décision politique soit prise par le gouvernement du Canada. C'est ce dernier qui devrait avoir à décider ce qu'il peut se permettre, et ensuite, la formule recommandée permettrait de déterminer le montant précis que recevraient les provinces concernées.

Bien que notre rapport reconnaisse clairement qu'en dernière analyse, l'établissement du niveau approprié de capacité fiscale provinciale à prévoir afin de s'assurer que les services importants que les provinces doivent assurer dans leurs domaines de

are jurisdictionally responsible in Canada, our view is that it is desirable to have a principle-based, formula-driven approach to determine that issue, as well as the issue of allocation.

We recognized that a government may find they have affordability concerns. In that case, our recommendation, as with the council's report, is that it be reduced or increased on an equal per capita basis.

However, we also expressed the view that in the event the Government of Canada feels the formula we have recommended to determine the size of the pool is not affordable, the Government of Canada ought to lay out some parameters in advance so that both Canadians and provinces can understand the criterion of affordability. We discuss what some of those parameters might be, whether a per centage of federal revenue or something else.

To the degree that we can, we should have a program here that is clear and predictable, robust and stable enough in the future that Canadians can understand how it works and governments will understand how it works and what the rules of the game are. We would like to see a formula-driven approach to determine both sides of the equation. That is perhaps one of the areas where we took a somewhat different approach than did the council.

We found the discussion in the council report on the whole process — the question of information and so on — very interesting. I think it is one that your committee and government should have a close look at. There are some very good ideas there.

Another area that is very interesting was partly outside our terms of reference. We expressed the view that there should be one equalization program. We had some discussion about the so-called associated equalization.

Our terms of reference did not include making recommendations about Canada Health and Social Transfer, but inherent in our approach is something a bit different from the council's approach. The council said the way to address the issue of the so-called associated equalization is to formalize it into a tax point adjustment account. I believe that was the terminology. Formalize the associated equalization, but formalize it as part of a special grant or a special equalization program that applies to a particular adjustment in federal and provincial tax rates that took place in 1977, which is almost 30 years ago.

Our whole thrust is that we would like to see an equalization program that is robust enough to include only one formula and that applies to all provinces. This tax adjustment account brings in a second tier of equalization or a second formula. With respect to most of your revenues, it will be a national standard. However,

compétence relèvent du fédéral, nous estimons qu'il est tout de même souhaitable d'adopter une approche axée sur certains principes et une formule en bonne et due forme pour prendre cette décision et pour déterminer les montants à affecter.

Nous reconnaissons qu'un gouvernement peut craindre de ne pas pouvoir se permettre de verser les montants requis. Dans ce cas, nous recommandons, et il en va de même pour le rapport du Conseil, que les sommes à affecter soient réduites ou augmentées en fonction de la population des provinces concernées.

Il reste que, selon nous, si le gouvernement du Canada estime que la formule que nous avons recommandée pour déterminer le montant global à affecter aux provinces risque de donner un montant qu'il ne pourra pas se permettre de verser, à ce moment-là, le gouvernement du Canada devrait établir à l'avance un certain nombre de paramètres, afin que les Canadiens et les provinces puissent comprendre sur quoi repose le critère de la capacité financière. Nous abordons justement la question des paramètres éventuels à retenir, y compris la possibilité qu'il s'agisse d'un pourcentage des recettes fédérales.

Dans la mesure du possible, il faut en arriver à un programme qui soit clair et prévisible, robuste, et suffisamment stable pour que les Canadiens et les gouvernements concernés puissent bien comprendre comment il fonctionne et quelles sont les règles du jeu. Nous favorisons une approche s'appuyant sur une formule en bonne et due forme afin de tenir compte des deux éléments de l'équation. Effectivement, il s'agit là d'un domaine où nous avons peut-être adopté une approche quelque peu différente de celle du Conseil.

Mais je précise que l'analyse que renferme le rapport du Conseil sur tout le processus — c'est-à-dire la question des données, etc. — nous a semblé très intéressante. À mon avis, le comité et le gouvernement devraient l'examiner de près. Ce rapport présente de très bonnes idées à ce sujet.

Une autre question qui nous semblait intéressante ne faisait pas partie de notre mandat. Pour notre part, nous avons indiqué qu'il devrait y avoir un seul programme de péréquation. Nous avons également discuté de la péréquation dite associée.

Par contre, notre mandat ne prévoyait pas que nous fassions des recommandations sur le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, mais il faut tout de même préciser que notre approche est quand même assez différente de celle du Conseil. Selon le Conseil de la fédération, pour régler le problème de la péréquation dite associée, il faut établir un compte officiel d'ajustement des points d'impôt. Je pense bien que c'est la terminologie qu'on a utilisée. Donc, il s'agit d'officialiser la péréquation associée, et ce dans le cadre d'un programme de subvention spéciale ou de péréquation spéciale s'appliquant à l'ajustement des taux d'imposition fédéraux et provinciaux mis en place en 1977, soit il y a environ 30 ans.

Quant à nous, nous visons surtout un programme de péréquation qui soit suffisamment robuste pour n'inclure qu'une seule formule et s'appliquer à l'ensemble des provinces. Ce compte d'ajustement des points d'impôt créerait un deuxième palier de péréquation, ou une deuxième formule. Pour ce qui est

with respect to 12 points of personal income tax and four points of corporate or whatever the 1977 arrangement is, it will be a 100 per cent formula applied to the Alberta level.

I noted that last week that Professor Smart recommended, as far as the Government of Canada and provinces are concerned, that if there were further tax adjustments among governments in the country, he would advocate same. That approach is inconsistent with the basic principles we laid out in our report, although one could call it part of an equalization formula.

However, we hope we could agree on an equalization formula that is seen to be robust enough and well enough designed and fair enough for all Canadians that it could apply to all provincial revenues under all circumstances and ensure a reasonable comparability of fiscal capacity and the ability to deliver public services among provinces.

Again, that is an area where the two panels have somewhat different approaches to addressing that associated equalization issue.

[*Translation*]

**Mr. Gagné:** Coming back to the initial question, are there things in Mr. O'Brien's report that we like, after the fact? In my opinion, there has been a lot of technical work done in that report on tax bases, and I believe the proposals aimed at regrouping some of the tax bases are very attractive. We had neither the time nor the resources to carry out that kind of work. Of course, we knew that there was another highly competent group working on that. I would say that the report contains a number of recommendations that are attractive because they simplify the program.

One of the problems with the current equalization program is that it is complicated; people do not understand it, and when you don't understand something, you cannot buy into it. When you simplify a complicated program, you are able to secure more buy-in. I heard the reaction of provincial politicians when the two reports were issued and I am convinced, even now, that people do not understand how the program works.

That is a problem. If you have an important program in which you are investing \$10 or \$15 billion, and yet people do not understand how it works, how do you expect to garner more public support for it? It just is not possible.

The biggest difference between the two reports is in the treatment of natural resources. The O'Brien Report basically says that in order to keep the program budget under control, part of the provinces' revenues have to be excluded from the calculation of the national standard. The excluded revenues are natural resource revenues, whether the resources are renewable or not. However, we saw no reason to choose those revenues in

de la grande majorité des recettes, c'est une norme nationale qui s'appliquera. Mais en ce qui concerne les 12 points pour l'impôt sur le revenu des particuliers et les quatre points pour l'impôt sur les sociétés — selon ce que prévoit l'accord de 1977 — ce serait une formule de 100 p. 100 qui s'appliquerait au niveau atteint en Alberta.

Je vous fais remarquer que, la semaine dernière, le professeur Smart a dit qu'en ce qui concerne le gouvernement du Canada et les provinces, si d'autres ajustements liés à l'impôt sont prévus pour les différents gouvernements au Canada, il recommanderait la même chose. Mais cette approche ne cadre pas avec les principes fondamentaux que nous avons définis dans notre rapport, même si on pourrait dire que cela fait partie d'une formule de péréquation.

Cependant, nous espérons qu'il sera possible de s'entendre sur une formule de péréquation qui soit jugée suffisamment robuste, bien conçue et juste à l'égard de tous les Canadiens pour s'appliquer à l'ensemble des recettes provinciales, et ce dans toutes les circonstances, et pour garantir un niveau raisonnable de comparabilité de la capacité fiscale et de la capacité d'assurer des services publics dans les provinces.

Encore une fois, c'est un domaine où les deux groupes ont préconisé des approches quelque peu différentes en ce qui concerne la péréquation associée.

[*Français*]

**M. Gagné :** Pour revenir à la question de départ, y a-t-il des choses dans le rapport de M. O'Brien qui, après coup, nous plaisent? Je pense que, dans ce rapport, il y a eu beaucoup de travail technique sur les assiettes fiscales et je pense que les propositions de regrouper certaines assiettes fiscales sont très intéressantes. Nous n'avons pas eu le temps et les ressources pour faire ce travail. On savait bien sûr qu'il y avait un autre groupe très compétent qui travaillait là-dessus. Je pense que, dans ce rapport, il y a des recommandations intéressantes parce que cela simplifie le programme.

Un des problèmes avec le programme de péréquation actuel, c'est qu'il est compliqué, les gens ne le comprennent pas et quand on ne comprend pas quelque chose, on ne peut pas y adhérer. Lorsqu'on simplifie un programme compliqué, on peut avoir une adhésion plus large. J'écoutais les réactions des politiciens des provinces suite à la publication des deux rapports et je demeure convaincu aujourd'hui que les gens ne comprennent pas comment fonctionne ce programme.

C'est un problème. Si vous avez un programme important dans lequel on met 10 ou 15 milliards de dollars et que les gens ne comprennent pas comment il fonctionne, comment voulez-vous avoir un appui large dans la population? Ce n'est pas possible.

La plus grande différence entre les deux rapports se rapporte au traitement des ressources naturelles. Le rapport O'Brien dit, dans le fond, que pour maintenir l'enveloppe du programme sous contrôle, on exclut une partie des revenus des provinces dans le calcul de la norme nationale. Les revenus qu'on exclut sont des revenus de ressources naturelles, qu'elles soient renouvelables ou non renouvelables. Nous ne voyions pas de raison pour choisir ces

particular; why exclude one type of revenue, and not another? As regards the 50 per cent inclusion proposal, I believe Al O'Brien agrees with me that it is halfway between including nothing and including everything.

I see no reason why these revenues would be treated differently from other revenues. One could say that there are social costs associated with developing natural resources. That is true, but there are also social costs associated with revenue from tobacco, lotteries, and alcohol sales. There are significant social costs associated with these revenue sources for the provinces, but nobody talks about them. We could also say that some of these natural resources are non-renewable, and therefore, the revenues are only temporary. There again, I believe that the price of natural resources reflects the fact that they are non-renewable. A barrel of oil would not cost \$60 now if oil were a renewable resource.

The provinces are already compensated in the sense that they develop natural, non-renewable resources.

Also, it's important to remember that the things that are included in the equalization formula are not revenues that will be captured in the provinces; these revenues are only considered for the purposes of the calculation. For example, oil revenues in Alberta are, first and foremost, royalties paid to the government of Alberta by the oil companies, net of most development costs; however, these royalties are not captured. They do not end up in Ottawa; rather, they are used in the calculation of the equalization program, a program which is 100 per cent financed by the federal government. It is not financed either by the government of Ontario or the government of Alberta; it is financed by Canadians, wherever they live.

When I would meet with people, I would often say that as a Quebec taxpayer, I make just as much of a contribution to the equalization program as a taxpayer in Ontario, Alberta, British Columbia or New Brunswick.

This is a federal program funded by the federal government, and based on what I have seen, there are no convincing arguments to exclude specific types of revenue. That being the case, if you consider the fact that by including too many revenue sources, the program costs go over the roof, then we are offering a different approach to keep it under control.

[English]

**Senator Eggleton:** Thank you both for your answers. Let me get to the position of the Government of Ontario, which has said that there is no evidence to support the call for further increases in equalization at this time. According to the McGuinty government, the current size of the program is sufficient to meet our constitutional and moral obligations to ensure that Canadians have comparable levels of public services, comparable levels of taxation. No province receiving equalization should have greater overall fiscal capacity than a non-receiving province.

revenus en particulier; pourquoi exclure un type de revenus et pas un autre? La proposition de 50 p. 100, je pense que Al O'Brien est d'accord avec moi sur ce point, est un peu à mi-chemin entre ne rien inclure et tout englober.

Je ne vois pas pourquoi ces revenus seraient traités de manière différente des autres revenus. On pourrait toujours dire qu'il y a des coûts sociaux associés au développement des ressources naturelles. C'est vrai mais il y a aussi des coûts sociaux associés aux revenus du tabac, aux revenus des loteries, aux revenus des ventes d'alcool. Il y a des coûts sociaux importants associés à ces sources de revenus pour les provinces, on n'en parle pas. On pourrait dire que certaines de ces ressources naturelles sont non renouvelables donc ce sont des revenus temporaires. Encore là, je pense que le prix des ressources naturelles reflète le fait qu'elles sont non renouvelables. Le prix du baril de pétrole ne serait pas à 60 \$ aujourd'hui si le pétrole était une ressource renouvelable.

Les provinces ont déjà une compensation par le fait qu'elles exploitent des ressources naturelles non renouvelables.

Il ne faut pas oublier que ce qui est calculé dans la formule de péréquation, on ne va pas saisir ces revenus dans les provinces, c'est juste aux fins du calcul que l'on considère ces revenus. Les revenus du pétrole, en Alberta, sont d'abord des royautés versées au gouvernement d'Alberta par les compagnies pétrolières, nettes de la plupart des coûts d'exploitation, mais ces royautés ne sont pas saisies. Elles ne s'en vont pas à Ottawa, elles ne sont qu'utilisées dans le calcul du programme de péréquation, programme financé à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral. Ce n'est pas financé par le gouvernement de l'Ontario ou par celui de l'Alberta, mais financé par les Canadiens, où qu'ils habitent.

Je disais souvent lors de mes rencontres, que comme payeur de taxes au Québec, je contribue autant au programme de péréquation qu'un payeur de taxes en Ontario, en Alberta, en Colombie-Britannique ou au Nouveau-Brunswick.

C'est un programme fédéral financé par le gouvernement fédéral et je ne vois pas d'arguments solides pour exclure des revenus particuliers. À partir de là, si on tient compte du fait qu'en considérant trop de sources de revenus, le programme explose financièrement, on offre une approche différente pour le maintenir sous contrôle.

[Traduction]

**Le sénateur Eggleton :** Merci à vous deux pour ces réponses. Si vous permettez, je voudrais vous parler un peu de la position adoptée par le gouvernement de l'Ontario, qui a déclaré que rien ne permet de justifier d'autres accroissements de la péréquation pour le moment. Selon le gouvernement de M. McGuinty, l'ampleur du programme est suffisante à l'heure pour nous permettre de respecter nos obligations constitutionnelles et morales envers les Canadiens, qui doivent s'attendre à recevoir des niveaux comparables de services publics et être visés par des taux d'imposition comparables. Aucune province qui bénéficie de la péréquation ne devrait avoir une capacité fiscale globale plus importante qu'une province non bénéficiaire.

Premier McGuinty talks about the need to keep Ontario strong, how significant it is for our economy, both manufacturing and exports, et cetera. He has talked about the unfairness of the allocations under the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer, which comes to this tax point issue. He thinks that should be separated, so perhaps he might buy that recommendation; certainly he feels that those things need to be dealt with.

He points out that since 2003-04, there has been a 30 per cent increase in Ontario's contribution. Talking about the vertical imbalance, he is saying that with increasing costs of health care, education and municipalities, they cannot meet the needs. The provinces will have difficulty in meeting their responsibilities because, as you pointed out, Mr. Gagné, in the Conference Board of Canada study, the revenues of the federal government are staying up there but the provincial governments are returning to a deficit situation.

In looking at the different formulas that each of you has recommended, he says you go to 10 provinces, it will cost more; you go to 100 per cent of the resource revenue, it will cost more, et cetera. His bottom line is that there is no evidence to support the call for further increases in equalization.

What do you say to Mr. McGuinty about that? I will have to talk with him about it at some point so I am looking for your advice. He knows I am a senator from Ontario.

[Translation]

**Mr. Gagné:** We have heard a lot about that. That is a different issue — a completely political issue. The recommendations made by Mr. O'Brien's expert panel and our advisory panel result in an equalization program which is efficient and works well. It was Mr. McGuinty, who at the time was Chair of the Council of the Federation, that appointed me Joint Chair of this Advisory Panel, and never, either in conversations or in our specific mandate, was there any question raised as to the magnitude of the equalization program. If he had appointed me with the clear *proviso*, right from the beginning, that all my recommendations would have to be cost-neutral in terms of the equalization program, I would never have agreed to take on that mandate. That was not on the table; it came out later.

It's important to stress once again, and repeatedly, that the equalization program is not financed by the government of Ontario or the government of Alberta, but rather, by Canadians, wherever they live, based on their personal wealth, and by Canadian business, based on their revenues and profits. In that sense, Ontario is treated no differently from the other provinces. It is treated exactly the same.

Le premier ministre McGuinty a aussi parlé de la nécessité de maintenir la force économique de l'Ontario, et il a insisté sur l'importance de cette province pour notre économie, pour notre secteur manufacturier, pour les exportations, et cetera. Il a également parlé des affectations en vertu du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, qui nous amènent directement à cette question des points d'impôt. Selon lui, il faut les séparer, et par conséquent, il pourrait peut-être accepter cette recommandation; il est certain, du moins, que d'après lui, il faut absolument trouver un moyen de traiter ces éléments-là.

Il fait remarquer que depuis 2003-2004, la contribution de l'Ontario a augmenté de 30 p. 100. En ce qui concerne le déséquilibre vertical, il estime que, vu l'accroissement des coûts des soins de santé, de l'éducation, et des municipalités, il leur sera impossible de répondre aux besoins. Ainsi les provinces auront du mal à assumer leurs responsabilités car, comme vous nous n'avez signalé, monsieur Gagné, selon l'étude menée par le Conference Board du Canada, les recettes du gouvernement fédéral restent élevées alors que les gouvernements provinciaux se trouvent de plus en plus dans une situation déficitaire.

S'agissant des différentes formules que chacun de vos groupes ont recommandées, il estime que si l'on opte pour une formule basée sur les 10 provinces, cela coûtera davantage; de même, si l'on tient compte de 100 p. 100 des recettes tirées de l'exploitation des ressources, cela coûtera davantage, etc. En fin de compte, l'élément critique à son avis, c'est que rien ne permet de conclure que d'autres augmentations de la péréquation sont nécessaires à présent.

Que répondez-vous aux arguments de M. McGuinty? Il va falloir que j'en parle avec lui à un moment donné, et par conséquent, j'aimerais bien connaître vos opinions. Il sait que je suis sénateur de l'Ontario.

[Français]

**M. Gagné :** Nous en avons entendu beaucoup parler. C'est un problème différent, c'est un problème complètement politique. Les recommandations de M. O'Brien et nos recommandations font en sorte qu'on a un programme de péréquation efficace, qui fonctionne. C'est M. McGuinty, alors président du Conseil de la fédération, qui m'a nommé comme coprésident de ce comité, et jamais, dans les conversations ou dans le mandat, il n'a été question de la taille du programme de péréquation. S'il m'avait nommé en disant au départ que toutes mes recommandations devaient être faites à coût nul pour le programme de péréquation, je n'aurais pas accepté le mandat. Ce n'était pas sur la table, c'est sorti plus tard.

C'est important de le souligner encore, encore et encore : le programme de péréquation n'est pas financé par le gouvernement de l'Ontario ou le gouvernement de l'Alberta, mais bien par les Canadiens, où qu'ils habitent, en fonction de leur richesse personnelle, et par les entreprises canadiennes en fonction de leurs revenus et profits. À ce compte, l'Ontario n'est pas traité différemment des autres provinces. Elle est traitée exactement de la même manière.

Where there is a difference is with respect to cash transfers. We have made a suggestion to correct that difference, and to bring all Canadians, wherever they live, back to the same per capita base.

I see no problem with what Mr. McGuinty said. The Constitution is quite clear: there are provincial programs managed or administered by provincial politicians, and there are federal programs administered by federal politicians; after that, each one makes its own decisions and has to live with the consequences in the next election.

That is why we say that the size of the equalization program is a decision for the federal government to make and that it will have to live with the consequences subsequently. However, it is important to remember that Canada is a very decentralized federation and that some question the very existence of the equalization program in Canada. In Canada, if we have an explicit equalization program, it is because we are a decentralized federation. We see in the budget that there is a line for the equalization program, and that causes panic.

**Senator Fox:** But there are federal-provincial conferences.

**Mr. Gagné:** Yes, but we see it. If you compare our situation with that of France, for example, and just to take the example of Paris and Marseille, two very large cities in France, the fact is that Paris is a rich city and Marseille is poor. And yet Parisians and people living in Marseille are affected by the same tax system and receive the same public services.

So, is there equalization in France? Yes, there is a great deal of equalization in France. We don't see it, and thus we cannot say it does not exist, but that is the sort of thing that goes on. Why? Because France is a unitary state. As a result, there is no explicit equalization program. There is an implicit program, but there is definitely a lot of equalization.

Is there equalization in the United States? Well, there is a great deal of equalization in the United States.

I remember seeing a federal government table last year which identified the equivalent of a \$23-billion or \$18-billion gap for Mr. McGuinty in Ontario. If you go to the United States, that \$23 or \$18 billion is a drop in the bucket compared to the gaps in the United States. Is there equalization in the U.S.? Yes. Highways in the United States are a federal responsibility. There is a great deal of hidden equalization in defence expenditures made in each and every one of the states. Is there an explicit equalization system in the United States? No. But is there equalization between U.S. states as a result of the federal government's action? Yes, there is a lot.

But here in Canada, we have a decentralized federation and we have to live with an explicit equalization system. Otherwise, what would hold the country together?

**Senator Fox:** I would like to come back to equalization and simply say that it is one of the fundamental principles that underlies the Canadian federation. Those principles are laid out in the Constitution. In that sense, I am always surprised to hear people object to discussing the fiscal imbalance. Equalization is a

Là où il y a une différence, c'est au niveau des transferts en espèces. On a proposé une mesure pour corriger cette différence, pour ramener tous les habitants au pays, où qu'ils habitent, sur une même base par personne.

Je ne vois pas de problème à ce que vous disiez cela à M. McGuinty. La Constitution est assez claire : il y a des programmes provinciaux qui sont gérés ou administrés par des politiciens provinciaux, et il y a des programmes fédéraux qui sont administrés par des politiciens fédéraux, puis chacun prend ses décisions et il vivra avec les conséquences aux prochaines élections.

C'est pour cette raison que l'on revient sur la taille du programme de péréquation en disant que c'est une décision du gouvernement fédéral et qu'ils vivront avec les conséquences plus tard. Cependant, il ne faut pas oublier que le Canada est une fédération très décentralisée et certains remettent même en cause l'existence du programme de péréquation au Canada. Au Canada, on a un programme de péréquation explicite parce qu'on est une fédération décentralisée. On voit dans le budget qu'il y a une ligne pour le programme de péréquation et cela fait paniquer.

**Le sénateur Fox :** Il y a des conférences fédérales-provinciales.

**M. Gagné :** Oui, mais on le voit. Si on compare avec la France, par exemple, et que l'on prend la région de Paris et celle de Marseille, deux grosses villes en France : Paris est une ville riche et Marseille est plus pauvre. Pourtant, les Parisiens et les Marseillais sont touchés par le même système fiscal et profitent des mêmes services publics.

Est-ce qu'il y a de la péréquation en France? Oui, il y a beaucoup de péréquation en France. On ne la voit pas, donc on ne la contredit pas, mais cela se fait. Pourquoi? Parce que la France est un État unitaire. Il n'y a donc pas un programme explicite de péréquation. Il y a un programme implicite, mais il y en a beaucoup.

Est-ce qu'il y a de la péréquation aux États-Unis? Il y a énormément de péréquation aux États-Unis.

Je me rappelle avoir vu un tableau, l'an passé, du gouvernement fédéral qui montrait l'équivalent de l'écart de 23 milliards ou 18 milliards de M. McGuinty en Ontario. Si vous allez voir aux États-Unis, le 23 ou 18 milliards, ce sont des miettes par rapport à l'écart observé aux États-Unis. Est-ce qu'il y a de la péréquation aux États-Unis? Oui. Les autoroutes aux États-Unis sont de compétences fédérales. Il y a beaucoup de péréquation cachée derrière les dépenses de défense qu'ils font dans tous les États. Est-ce qu'il y a un système explicite de péréquation aux États-Unis? Non. Est-ce qu'il y a de l'égalisation entre les États américains par le gouvernement fédéral? Oui, il y en a beaucoup.

Ici, on est une fédération décentralisée et il faut vivre avec un système de péréquation explicite. Autrement, qu'est-ce qui va tenir le pays ensemble?

**Le sénateur Fox :** Je voudrais revenir sur la question de la péréquation et faire observer que c'est devenu un des principes fondamentaux de la Fédération canadienne. Les principes sont inscrits dans la Constitution. Dans ce sens, cela me surprend toujours que l'on s'objecte à avoir une discussion sur le

fluid concept over time. I presume that this is a period where the fiscal capacity of the provinces is changing, as is that of the federal government. So, we should not be surprised that these issues are being debated. Except that, from time to time, we do need to adjust the formula as our history evolves. That is my first point.

My second point is that you mentioned earlier that Canadians, rather than the provinces, are paying for equalization.

In that regard, I would point out that people in Ontario are not the only ones paying; residents of Quebec or the Atlantic region, who have high incomes, also pay taxes. And I presume that it's on the basis of consolidated general tax revenues at the federal level that this is calculated. So, I believe that all Canadian citizens with significant tax revenues have a duty to participate in equalization. I would like you to either confirm or invalidate that.

My third question is this: Did the two panels have different mandates or instructions? In other words, were you to focus on a provincial perspective, as opposed to Mr. O'Brien who focused on the federal perspective? Were you totally independent in terms of your analysis?

Another question is: Is the system you are proposing now sufficiently flexible, on both sides, to allow for economic fluctuations over the years?

And one last question: How is it that Robert Gagné and Robert Lacroix are unable to agree on this?

[English]

**Senator Rompkey:** First, Mr. O'Brien said that all resource revenues should be treated equally. The Churchill River in Labrador is a natural power-producing resource and will go on for a long while depending on global warming and what happens to the environment. However, the oil off our shores is basically owned by the federal government, which gets most of the revenue from that resource. It is a finite resource. We have a short window of opportunity to stand on our own two feet economically if we can get some revenue from that resource. I wonder why all resource revenue should be treated identically when, in terms of our economy, they benefit us in different ways. Could you comment on that?

Second, page 4 of Mr. O'Brien's report states that equalization should continue to focus on measuring fiscal capacity rather than attempt to assess expenditure needs, although I notice he did agree that that should be done in the northern territories. Why not consider debt? We have the highest per capita debt in the

déséquilibre fiscal. Une notion de péréquation, c'est fluide dans le temps. Je présume que c'est une période de temps où la capacité financière des provinces change et celle du fédéral change également. On ne devrait donc pas être surpris d'avoir des discussions à ce sujet. Sauf que l'on devrait ajuster la formule occasionnellement au cours de notre histoire. C'est mon premier point.

Mon deuxième point : vous avez mentionné tout à l'heure que ce ne sont pas les provinces qui paient la péréquation, mais plutôt les citoyens du Canada.

À ce sujet, j'aimerais préciser que ce ne sont pas simplement les citoyens de l'Ontario qui la paient, les citoyens du Québec ou de l'Atlantique qui ont des revenus élevés paient des impôts également. Et je présume que c'est sur cette base de regroupement d'impôt général au niveau fédéral que c'est fait. Je crois donc que tous les citoyens du Canada qui ont des revenus taxables significatifs sont appelés à participer à la péréquation. J'aimerais que vous me confirmiez ou m'infirmez cela.

Troisième question : est-ce que les deux comités de travail avaient des mandats ou des directives différentes? Autrement dit, est-ce que, de votre côté, vous aviez une perspective provinciale et que M. O'Brien, de son côté, il avait une perspective fédérale? Est-ce que vous étiez totalement indépendants dans votre analyse?

Autre question : est-ce que le système que vous proposez en ce moment est suffisamment flexible de part et d'autre pour prendre en considération les fluctuations économiques au cours des années?

Dernière question : pourquoi Robert Gagné et Robert Lacroix ne sont-ils pas capables de s'entendre sur cette question?

[Traduction]

**Le sénateur Rompkey :** Premièrement, M. O'Brien a dit que toute recette tirée de l'exploitation des ressources devrait être traitée de la même façon. Eh bien, la rivière Churchill au Labrador constitue une ressource naturelle permettant de produire de l'électricité et il sera possible de profiter de cette ressource pendant longtemps, selon la situation en ce qui concerne le réchauffement planétaire et l'environnement. Cependant, le pétrole situé au large de nos côtes appartient essentiellement au gouvernement fédéral, et c'est ce dernier qui bénéficie de la majorité des recettes découlant de l'exploitation de cette ressource. Or il s'agit d'une ressource limitée. Nous n'avons qu'un créneau limité si nous souhaitons réaliser une certaine autonomie économique en tirant des recettes de l'exploitation de cette ressource. Je me demande donc pourquoi toutes les recettes tirées de l'exploitation des ressources devraient être traitées de façon identique alors que ces ressources peuvent donner lieu à des avantages économiques différents. Qu'en pensez-vous?

Deuxièmement, à la page 4 du rapport de M. O'Brien, on dit que la péréquation devrait continuer d'avoir comme principal objectif de mesurer la capacité fiscale, plutôt que d'évaluer les besoins liés aux dépenses, même si je constate qu'il était d'accord pour dire que cela devrait se faire dans les territoires du Nord.

country. We have the lowest per capita income, and, again, I get back to the opportunity to advance with the use of non-renewable natural resources.

If you are going to provide infrastructure, you have to consider debt. If I asked the bank for a loan, the first thing they would ask me is what my debt was. It seems to me that that is a consideration, particularly when provinces have to provide infrastructure. We have had to do that. We have had to borrow to try and catch up for the last 50 years, and we are still really no further ahead compared to other parts of Canada than we were 50 years ago.

The third point is the effect of the cap, in Mr. O'Brien's report, on Newfoundland and Labrador, because it seems to me that eventually we start to lose money under that formula.

The fourth point is with regard to northerners. I am glad that Senator Murray raised that. He pointed out the necessity to have special consideration because of land claims, because of infrastructure and because of where they were. But I point out, too, that the distance between the southern tip of Nunavut and the northern tip of Labrador is about nine miles. We both have Aboriginal populations. We both have natural resources. We both have an absence of infrastructure.

I wondered if you considered that. You seem to have focused on the territories and I agree with that. I think there should be a focus. They do have special needs. But because Labrador happens to be technically and legally a part of the Province of Newfoundland and Labrador, it seems to escape people that it is in fact a northern territory with the needs of and possibilities of other northern territories.

**Senator Murray:** Mr. O'Brien, I want to follow up on the question of the inclusion of resource revenues. Your panel has recommended that actual revenues be calculated rather than using the representative tax system, a national average rate that is used for all other tax bases. You would then include only 50 per cent of resource revenues for equalization purposes.

What do you say to the argument that we have heard, including from Professor Boadway, that your recommendation will reduce entitlements disproportionately for provinces with fewer natural resources and will benefit recipient provinces that have above average resource revenues? What do you say to the position taken by Professor Smart that the effect of your recommendation will be to lower the level of natural resource

Pourquoi ne pas tenir compte de la dette? Par exemple, nous avons la dette par habitant la plus élevée du Canada. Nous avons également le revenu par habitant le plus faible et, encore une fois, je reviens sur la possibilité de faire progresser notre économie en exploitant les ressources naturelles non renouvelables.

Si vous allez fournir une infrastructure, vous devez tenir compte de votre dette. Si je demande un prêt à la banque, la première chose qu'on va me demander, c'est mon niveau d'endettement. Il me semble que c'est une considération valable, surtout quand les provinces doivent fournir une infrastructure adéquate. C'est ce que nous avons été obligés de faire. Depuis 50 ans, nous avons emprunté de l'argent en vue de nous rattraper, alors que nous ne sommes guère plus avancés à l'heure actuelle, comparativement à d'autres régions du Canada, que nous l'étions il y a 50 ans.

Mon troisième point concerne l'effet du plafond, dont il est question dans le rapport de M. O'Brien, sur Terre-Neuve-et-Labrador, car il me semble que nous allons finir par perdre de l'argent si l'on applique cette formule.

Mon quatrième point concerne les populations du Nord. Je suis content que le sénateur Murray en ait parlé. Il a justement évoqué la nécessité d'examiner leur situation à part, en raison des revendications territoriales, de leurs besoins en matière d'infrastructure et de leur situation géographique. Mais je vous fais remarquer que la distance entre la partie la plus au sud du Nunavut et la partie la plus au nord du Labrador est de neuf milles. Nous avons tous les deux des populations autochtones. Nous avons tous les deux des ressources naturelles. Et nous avons tous les deux une infrastructure insuffisante.

Je me demande si vous en avez tenu compte. Vous semblez avoir surtout mis l'accent sur les territoires, et je suis d'accord. Il faut que les territoires bénéficient d'une considération spéciale. Il est vrai que les populations ayant les mêmes besoins aient les mêmes possibilités que d'autres territoires du Nord.

**Le sénateur Murray :** Monsieur O'Brien, j'aimerais revenir sur la question de l'inclusion des recettes tirées de l'exploitation des ressources. Votre groupe a recommandé de calculer les recettes réelles, plutôt que d'utiliser un régime fiscal représentatif, c'est-à-dire un taux d'imposition moyen national qu'on utilise pour toutes les autres assiettes fiscales. Ensuite vous recommandez de n'inclure que 50 p. 100 des recettes tirées des ressources pour les besoins de la péréquation.

Que répondez-vous donc à l'argument qu'on a fait valoir devant nous, y compris par le professeur Boadway, à savoir que votre recommandation aura pour résultat de réduire de façon disproportionnée le montant auquel auront droit les provinces ayant moins de ressources naturelles et d'avantager les provinces bénéficiaires dont les recettes tirées de l'exploitation des ressources dépassent la moyenne? Et que dites-vous à

taxation by about 20 per cent, a figure he arrives at by looking at the period 1973 to 1981, where there was only partial inclusion of natural resource revenues, 33 per cent at first and then 50 per cent?

With regard to your proposal that there should be just one equalization program, I presume you are suggesting, therefore, equal per capita cash for social programs. Are you excluding the possibility of tax points or favouring tax points?

[*Translation*]

Mr. Gagné, could you explain why Quebec seems to have changed its opinion with respect to the tax points issue? Traditionally, Quebec has always preferred that transfers take the form of tax points, rather than cash. What is it that prompted this change? Is it a question of principle, or it is pure pragmatism on their part?

[*English*]

**Mr. O'Brien:** First, I want to address the concern raised by Ontario and British Columbia regarding the evidence for the determination that we need \$11 billion versus \$12 billion versus \$11.5 billion to provide reasonably comparable services in the recipient provinces. That is part and parcel of the question of whether the whole program should attempt to measure fiscal need. We do not think that is desirable, even if you could do it, in the context of the Canadian system of federalism.

If the Government of Canada will determine the level of equalization payments based on its assessment of the quality and comparability of provincial public services, that implies a degree of centralization in this country that is not attractive. We think the key to the program is that it is an unconditional grant, and therefore the criteria for determining equalization should be the disparity in revenue-raising capacity among the provinces, pure and simple. That is why we believe that the standard should be based on a balanced formula.

We have proposed a formula that involves 10 provinces, 50 per cent of resources and a cap to ensure that no recipient province has greater fiscal capacity than a non-recipient province, which seems not only equitable but common sense to us.

On Senator Fox's questions, first, indeed, this is a federal program financed by federal taxation. The Alberta treasury does not write cheques to the New Brunswick treasury.

l'argument du professeur Smart, selon lequel l'effet de votre recommandation sera de réduire d'environ 20 p. 100 les impôts sur les ressources naturelles, son calcul étant basé sur la période de 1973 à 1981, pendant laquelle on n'incluait qu'une partie des recettes tirées des ressources naturelles, soit 33 p. 100 au départ et ensuite 50 p. 100?

S'agissant de votre proposition selon laquelle il ne devrait y avoir qu'un seul programme de péréquation, je suppose que vous suggérez que les affectations au titre des programmes sociaux soient les mêmes, c'est-à-dire toujours en fonction de la population des provinces. Écartez-vous donc la possibilité de points d'impôt ou êtes-vous en faveur de l'octroi de points d'impôt?

[*Français*]

M. Gagné, pourriez-vous nous expliquer pourquoi le Québec semble avoir changé d'avis sur cette question de transfert des points d'impôt? Traditionnellement, le Québec a toujours préféré que les transferts soient faits par points d'impôt plutôt qu'en espèce. Pourquoi est-ce qu'ils ont changé d'avis? Est-ce que c'est une question de principe ou est-ce qu'il s'agit de pur pragmatisme de leur part?

[*Traduction*]

**M. O'Brien :** D'abord, je voudrais commenter la préoccupation soulevée par l'Ontario et la Colombie-Britannique concernant les données permettant de prouver qu'il nous faut 11 milliards de dollars, plutôt que 12 milliards ou 11,5 milliards afin d'assurer des services relativement comparables dans les provinces bénéficiaires. Et cela fait partie intégrante de la question de savoir si le programme devrait ou non chercher à mesurer les besoins budgétaires. À notre avis, ce n'est pas souhaitable, même si c'était possible, dans le contexte du système de fédéralisme canadien.

Si le gouvernement du Canada décide de fixer le niveau des paiements de péréquation en fonction de son évaluation de la qualité et de la comparabilité des services publics provinciaux, cela suppose à notre avis un degré de centralisation au Canada qui n'est pas intéressant. Pour nous, le fait qu'il s'agit d'une subvention inconditionnelle est un élément clé, et par conséquent, le critère à appliquer pour déterminer le montant de la péréquation devrait être l'écart entre les provinces en ce qui concerne leur capacité fiscale; voilà tout. C'est pour cette raison qu'à notre avis, la norme devrait s'appuyer sur une formule équilibrée.

Nous avons proposé une formule qui prévoit la participation de 10 provinces, l'inclusion de 50 p. 100 des recettes tirées des ressources et un plafond, afin de s'assurer qu'aucune province bénéficiaire ne possède une capacité fiscale plus importante qu'une province non bénéficiaire, ce qui nous semble non seulement juste mais tout à fait logique.

Pour répondre aux questions du sénateur Fox, d'abord, il s'agit d'un programme fédéral qui est financé par les impôts fédéraux. Le Trésor de l'Alberta ne fait pas de chèques au Trésor du Nouveau-Brunswick.

The difference in mandates between the two panels was important. Our panel was purely addressing equalization and territorial funding; the so-called horizontal fiscal disparities. We were not tasked to consider whether there were differences in the federal versus provincial governments' revenue and expenditure responsibilities that created vertical imbalances. That was a major difference.

You asked whether our proposal is flexible enough to incorporate economic fluctuations and so on. Certainly that is our ambition, and we believe it is. An annex in our report addresses the sensitivity of our program and our recommendations in relation to oil and gas price fluctuations. We do not look at thousands of scenarios, but we do look at a high scenario and at a modest scenario.

We also provide data for three years, 2005-06, 2006-07 and 2007-08, as to what the application of our formula would yield in terms of total equalization payments and distribution. We think that those data indicate that our approach would be quite robust and sustainable throughout economic cycles in the country.

Senator Rompkey asked the question about non-renewable and renewable resources being treated equally. In our thinking, the most important point here is ownership: provinces own resources, whether renewable or non-renewable. In the case of offshore oil, the province does not own the resource, but the beneficial owner, by agreement of the governments, is the Government of Newfoundland.

**Senator Rompkey:** Eighty-cents on every dollar goes to the federal government before the accord.

**Mr. O'Brien:** The issue we thought was important across the country is ownership. We thought that the owners of the resource should receive a net fiscal benefit. The discussions that have been held around resources across the country would suggest that is a key issue.

By the same token, our traditional definitions of renewable and non-renewable resources are now subject to question. When I was a young economics student we were taught that fish were a renewable resource. Water is a renewable resource. The water resource is now very restricted, and water resource economists in Alberta are saying that the Athabasca River will run dry before the oil sands run dry. We did not think it was meaningful, at least in the context of equalization.

La différence entre les mandats des deux groupes est importante. Notre groupe était chargé uniquement d'examiner la péréquation et la formule de financement des territoires — soit les disparités fiscales dites horizontales. On ne nous a pas demandé de déterminer s'il existe des écarts entre les recettes et les dépenses du fédéral, par opposition à celles des gouvernements provinciaux, qui auraient pour résultat de créer un déséquilibre vertical. C'est une différence bien importante.

Vous m'avez demandé également si notre proposition est suffisamment souple pour permettre de tenir compte de fluctuations économiques, etc. C'est certainement ce que nous espérons, et nous sommes convaincus qu'elle possède cette flexibilité. L'une des annexes de notre rapport porte sur la sensibilité de notre programme et de nos recommandations aux fluctuations des prix du pétrole et du gaz. Nous n'avons pas examiné des milliers de scénarios, mais nous avons tout de même tenu compte d'une situation de prix élevé et d'une situation de prix modeste.

De même, nous fournissons des données pour trois périodes, soit 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008, en indiquant les résultats de l'application de notre formule en ce qui concerne les paiements de péréquation totaux et la répartition de ces paiements. Selon nous, ces données indiquent que notre approche serait assez robuste et viable au cours de tous les différents cycles économiques que nous connaissons au Canada.

Le sénateur Rompkey a posé une question au sujet du traitement égal des ressources non renouvelables et renouvelables. Dans notre esprit, l'élément le plus important dans ce contexte est celui de la propriété : les provinces sont propriétaires de leurs ressources, qu'elles soient renouvelables ou non renouvelables. Dans le cas du pétrole exploité en mer, la province ne possède pas la ressource, mais le gouvernement de Terre-Neuve, par suite d'un accord entre les gouvernements, en est le propriétaire bénéficiaire.

**Le sénateur Rompkey :** Sachez que 80 cents de chaque dollar sont versés au gouvernement fédéral en attendant la conclusion d'un accord.

**M. O'Brien :** Pour nous, la question importante dans l'ensemble du Canada était celle de la propriété. Nous nous sommes dit que les propriétaires de la ressource devraient recevoir un avantage fiscal net de cette ressource. Les discussions tenues au Canada au sujet des ressources laissent supposer que cet élément est primordial.

En même temps, les définitions traditionnelles des ressources renouvelables et non renouvelables sont maintenant remises en question. Lorsque j'étais jeune étudiant des sciences économiques, on nous apprenait que les ressources ichtyques constituaient une ressource renouvelable. L'eau est une ressource renouvelable. Les ressources hydriques sont maintenant très restreintes, et les économistes qui sont spécialistes des ressources en eau en Alberta nous disent que la rivière Athabasca sera à sec avant les sables bitumineux. Mais cela ne nous a pas semblé significatif, du moins pas dans le contexte de la péréquation.

You asked also about fiscal need and why not debt, and certainly we learned a great deal about the fiscal situation in Newfoundland. As a former treasury official in Alberta for 35 years, the fiscal challenges that the debt problem creates in Newfoundland are impressive, no question about it. They are exacerbated by the current demographic trends in that province. Newfoundland and Alberta followed the same enlightened approach to financing teachers' pensions, for example, which was to let future teachers and taxpayers pay for it. That is creating great difficulties in Alberta, where we now have more teachers than we had 20 years ago, and where the teaching work force is growing at 1 per cent a year. I believe in Newfoundland there are half as many active teachers now as there were 20 or 30 years ago. Clearly that is a problem.

In our view, if the Government of Canada will attempt to work with Newfoundland to address some of those demographic problems, the equalization formula is not the place to do it because of the obvious moral hazard. If the Government of Canada recognized that as a fiscal need, they would have to impose limits, regulations and directions on provincial fiscal policy, and we think that is inconsistent with the whole thing.

**The Deputy Chairman:** I particularly want you to answer Senator Murray's question on resources.

**Mr. O'Brien:** I should say we did consider the problem of northern isolated populations in provinces and whether there were special fiscal needs there and whether they should be addressed in the same way as in the territories. These problems exist in virtually all provinces, with the possible exception of Prince Edward Island. There are isolated northern populations and Aboriginal populations and so on with special needs, and we thought a sound program providing reasonably comparable fiscal capacity could address those.

Senator Murray, you had a concern about resource revenue and that it is unfair to provinces with limited resource endowments such as Prince Edward Island or New Brunswick. That was the basic issue of balancing what we thought were two competing principles, one being that provinces own natural resources and their residents should receive a net fiscal benefit from them, and the other being that resource revenues are a major part of provincial revenue capacity in Canada and are distributed differently across the country, which must be considered in attempting to achieve reasonably comparable levels of public service and taxation.

Vous avez également demandé pourquoi nous avons retenu la notion des besoins budgétaires sans tenir compte des dettes, et il est vrai que nous avons beaucoup appris sur la situation financière de Terre-Neuve. Comme j'ai été fonctionnaire dans le domaine fiscal pendant 35 ans en Alberta, je peux dire que les difficultés budgétaires que présente le problème d'endettement de Terre-Neuve sont de taille; il n'y a pas de doute à ce sujet. D'ailleurs, elles sont aggravées par les tendances démographiques actuelles dans cette province. Terre-Neuve et l'Alberta ont adopté la même approche éclairée en ce qui concerne le financement des prestations de retraite des enseignants, par exemple, qui consistait à faire payer ces prestations par les futurs enseignants et contribuables. Voilà qui crée de grandes difficultés en Alberta, car nous avons à présent plus d'enseignants qu'il y a 20 ans et l'effectif dans le domaine de l'enseignement augmente à raison de 1 p. 100 par an. Si je ne m'abuse, il y a la moitié moins d'enseignants actifs à Terre-Neuve à l'heure actuelle, par rapport à il y a 20 ou 30 ans. Il s'agit donc d'une situation problématique.

À notre avis, si le gouvernement du Canada souhaite travailler de pair avec celui de Terre-Neuve afin de trouver des solutions face à ces problèmes démographiques, il n'est pas souhaitable qu'il ait recours à la formule de péréquation pour le faire, étant donné le risque moral évident que cela suppose. Si le gouvernement du Canada voulait tenir compte de cette situation et la considérer comme un besoin budgétaire, il serait obligé d'imposer des restrictions et de réglementer la politique fiscale de cette province, alors que selon nous, ce serait tout à fait contraire au principe de base du programme.

**La vice-présidente :** Je tiens à ce que vous répondiez à la question du sénateur Murray au sujet des ressources.

**M. O'Brien :** Je devrais préciser à ce sujet que nous avons effectivement tenu compte des problèmes que connaissent les populations des provinces du Nord qui sont isolées, en nous demandant si ces dernières ont des besoins fiscaux particuliers et s'il convient ou non de leur accorder le même traitement qu'aux territoires. Mais des problèmes de cette nature existent dans presque toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard peut-être. Il existe des populations nordiques isolées et des populations autochtones, etc. qui ont des besoins spéciaux, et nous avons donc recommandé la création d'un programme bien conçu permettant d'établir des comparaisons raisonnables de la capacité fiscale pour y répondre.

Sénateur Murray, vous avez soulevé vos préoccupations en ce qui concerne les recettes tirées de l'exploitation des ressources en disant que la formule est injuste envers les provinces possédant peu de ressources naturelles, comme l'Île-du-Prince-Édouard ou le Nouveau-Brunswick. C'est là qu'est intervenue la question de l'équilibre essentiel à établir entre deux principes concurrents, d'abord, que les provinces sont propriétaires des ressources naturelles et que leurs résidents devraient recevoir un avantage fiscal net de ces ressources, et deuxièmement, que les recettes tirées des ressources représentent un élément important de la capacité fiscale des provinces du Canada et qu'elles sont distribuées différemment d'une région à l'autre — ce dont il faut tenir compte en cherchant à réaliser des niveaux relativement comparables de services publics et d'impôts.

We thought the right balance was the 50 per cent inclusion, and while a province such as New Brunswick may have less revenue-raising capacity from resources than the province of Alberta, in terms of the incentives and the basic recognition of their ownership, it is as important for New Brunswick as for any other province to ensure that the equalization program is not creating disincentives to development. I think there is oil in New Brunswick now, is there not? There is an oil well about to start producing, and there are certainly forest resources, and there are costs to developing those forest resources. It is important equally across the country that you have the right balance in the treatment of those resource revenues.

I would have to study Professor Smart's argument that this will reduce rates and the empirical evidence he has provided. I saw Professor Smart's paper on that subject last summer. I find it counterintuitive that that would be the case. I gather that Professor Smart's argument is that because provinces can set very high rates, which will discourage development, and be protected under a 100 per cent inclusion equalization formula if they are recipients, that distortion, which he referred to as a subsidy to high taxation, will be removed by providing an incentive to provinces that are recipients to develop their resources. Frankly, I do not understand why that would be undesirable. I did not follow Professor Smart's argument. It seems he is saying that there is a distortion under 100 per cent inclusion and that removing it would be undesirable because in his view it would be desirable to tax resources at a higher rate. That is a decision provincial governments should make and be accountable to their electorate for, and not be driven by the equalization formula one way or the other.

[Translation]

**Mr. Gagné:** I will address Senator Fox's question with respect to the independence of our panel. In Appendix 1, you can see our mandate, which was much broader than that of the federal panel. Indeed, I can tell you that we had 13 clients to satisfy, not one. I think it is easier to satisfy 13 clients, because there is less control exerted by the client.

Who funds equalization? Mr. O'Brien made this point earlier, and I had already said this. You and your neighbour, if you receive the same salary, are contributing exactly the same amount to the federal equalization program, and the same thing applies to businesses. There is no geographic discrimination, contrary to what the media have been suggesting.

Why is it that Robert Lacroix and Robert Gagné are unable to agree? Well, we can agree, but we have a different point of view when it comes to excluding natural resources.

À notre avis, l'équilibre approprié est atteint lorsqu'on inclut 50 p. 100 des recettes, et même si une province comme le Nouveau-Brunswick n'a pas la même capacité de générer des recettes de l'exploitation de ses ressources que la province de l'Alberta, du point de vue des mesures d'incitation et de la reconnaissance fondamentale du droit de propriété, il est tout aussi important pour le Nouveau-Brunswick que pour une autre province de s'assurer que le programme de péréquation ne crée aucune désincitation au développement. Il y a du pétrole au Nouveau-Brunswick à l'heure actuelle, n'est-ce pas? Il y a un puits qui sera bientôt en production, et il y a également les ressources forestières, et on sait que certaines dépenses sont nécessaires pour exploiter ces ressources forestières. Par conséquent dans toutes les régions du pays, il est tout aussi important d'atteindre l'équilibre approprié relativement au traitement des ressources tirées de l'exploitation des ressources.

Il faudrait que j'étudie l'argument du professeur Smart, selon lequel cela aura pour résultat de réduire les taux et que je puisse examiner les preuves empiriques qu'il a fournies. J'ai pris connaissance de la communication du professeur Smart à ce sujet l'été dernier. Pour moi, cela est contre-intuitif. Si je comprends bien l'argument du professeur Smart, étant donné que les provinces peuvent établir des taux très élevés, ce qui découragera les projets de développement, et être protégées par une formule de péréquation qui comprend 100 p. 100 des recettes si elles sont provinces bénéficiaires, la distorsion qui en découle — qu'il qualifie de subvention pour des impôts élevés — sera éliminée si l'on encourage les provinces bénéficiaires à exploiter leurs propres ressources. Personnellement, je ne comprends pas pourquoi cela ne serait pas souhaitable. Je n'ai donc pas bien suivi l'argument du professeur Smart. Il semble nous dire que l'inclusion de 100 p. 100 des recettes entraîne une distorsion, mais qu'il ne serait pas souhaitable d'éliminer cette dernière car, selon lui, il est souhaitable d'imposer l'exploitation des ressources à un taux plus élevé. Or c'est une décision que les gouvernements provinciaux ont à prendre et pour laquelle ils sont comptables envers leurs électeurs; donc, selon nous, cette décision ne devrait aucunement être influencée par la formule de péréquation.

[Français]

**M. Gagné :** Je répondrai à la question du sénateur Fox au sujet de l'indépendance de notre comité. En annexe 1, on voit notre mandat, qui était beaucoup plus large que celui du panel fédéral. Par ailleurs, je puis vous dire qu'on n'avait pas un mais 13 clients à satisfaire. Je crois qu'il est plus facile de satisfaire 13 clients, car il y a moins de contrôle du client.

Qui finance la péréquation? M. O'Brien l'a bien dit, et je l'avais dit auparavant. Vous et votre voisin, si vous touchez environ le même salaire, vous contribuez exactement le même montant au programme de péréquation fédéral — il en va de même pour les entreprises. Il n'existe aucune discrimination géographique, contrairement à ce que les médias laissent entendre.

Pourquoi Robert Lacroix et Robert Gagné ne peuvent pas s'entendre? Nous pouvons nous entendre, nous voyons les choses différemment quant à l'exclusion des ressources naturelles.

I believe — and the discussion with Senator Rompkey brought this out earlier — that when you start to exclude certain revenue sources from the calculation for equalization, that creates other problems. We did not specifically name them, but it means that Saskatchewan ends up with a higher fiscal capacity than Ontario. We then have to come up with a second “band-aid” or means of correcting the formula, which is that no one can be higher than Ontario, because Ontario receives no equalization. Why is Saskatchewan ahead of Ontario? Not because it is richer than Ontario, but because part of its oil revenues are excluded, which means that it seems to be richer than Ontario.

As regards tax points, why does Quebec now seem to be turning its back on tax points? Well, I believe that it is simply their concern that these tax points will not be equalized, and that no equalization will be associated with these tax points; as a result, they will end up receiving tax points that have less value than those received by Ontario, Alberta or British Columbia.

Indeed, in every single province, we were told the same thing; we are very open to tax points as long as they are equalized. If they are not, we are not the slightest bit interested, because we would kind of have the feeling we are being had.

[English]

**The Deputy Chairman:** Do you want to say anything about municipalities?

**Mr. Gagné:** I would like to talk about municipalities but it was not in our terms of reference.

**The Deputy Chairman:** Talk about it anyway.

**Mr. O'Brien:** In terms of the issue of fiscal disparities among municipalities and the adequacy of financing of municipalities, our view is that the formula that we have proposed includes most of the revenues that are used to finance municipal services. They include local government revenues as well as provincial revenues. We think that, again, a major issue there has been the measurement of property tax capacity. We had a relatively arcane formula historically for measuring property taxes, which were heroic proxies for property tax capacity. We recommend that the program be moved to market value assessment, which will make it more robust and more relevant to achieving the purpose.

However, if you have that kind of robust program to equalize provincial local revenues to a reasonable national standard, then it is not the Government of Canada's job to address those issues within a province. It is the provincial job and the province should be accountable to its electors for that. Ottawa has done its job by

Je pense que — et la discussion avec le sénateur Rompkey l'a fait ressortir — quand on commence à exclure des sources de revenu du calcul de la péréquation, cela crée d'autres problèmes. On n'en a pas parlé nommément, mais cela fait en sorte que la Saskatchewan se retrouve avec une capacité fiscale plus élevée que l'Ontario. Il faut alors prévoir un deuxième « pansement » correctif dans la formule, qui est que personne ne peut être au-dessus de l'Ontario, parce que l'Ontario ne reçoit pas de péréquation. Pourquoi la Saskatchewan est-elle au-dessus de l'Ontario? Non pas parce qu'elle est plus riche que l'Ontario, mais parce qu'on exclurait une partie de ses revenus de ressources pétrolières et cela ferait donc en sorte qu'elle semblerait plus riche que l'Ontario.

En ce qui concerne les points d'impôt, pourquoi Québec semble maintenant tourner le dos aux points d'impôt? Je pense tout simplement qu'ils craignent que ces points d'impôt ne soient pas égalisés, donc il n'y aurait pas de péréquation associée à ces points d'impôts, donc ils vont recevoir des points d'impôt qui ont une moins grande valeur que les points d'impôt reçu de l'Ontario, de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique.

D'ailleurs, dans toutes les provinces on nous a dit la même chose, on est très ouvert aux points d'impôts dans la mesure où ils sont égalisés. S'ils le ne sont pas, on ne veut pas en entendre parler parce qu'on aurait l'impression de se faire un peu avoir au change.

[Traduction]

**La vice-présidente :** Avez-vous quelque chose à dire au sujet des municipalités?

**M. Gagné :** Oui, j'aurais quelques observations à faire au sujet des municipalités, et cette question ne faisait pas partie de notre mandat.

**La vice-présidente :** Parlez-nous-en quand même.

**M. O'Brien :** S'agissant des disparités fiscales entre les municipalités et la suffisance du financement dont bénéficient actuellement les municipalités, à notre avis, la formule que nous avons proposée englobe la plupart des recettes servant à financer les services municipaux. Elle comprend les recettes des gouvernements locaux, de même que les recettes provinciales. Encore une fois, la mesure de la capacité de générer des impôts fonciers a posé gravement problème jusqu'à présent. Nous avons une formule de mesure des impôts fonciers relativement ésotérique par le passé, ces derniers ayant constitué un substitut hasardeux pour la capacité de prélever des impôts fonciers. Nous recommandons que l'on adopte plutôt comme base du calcul l'évaluation de la valeur marchande des résidences, afin que le calcul soit plus robuste et plus pertinent par rapport à l'objectif recherché.

Mais si vous avez un programme robuste permettant d'égaliser les recettes locales et provinciales en fonction d'une norme nationale raisonnable, il n'appartient plus au gouvernement du Canada de régler de tels problèmes pour la province. Cette responsabilité incombe à ce moment-là à la province, et c'est la

ensuring that the province and its municipalities have reasonably comparable fiscal capacity.

**The Deputy Chairman:** Off the cuff, Mr. Gagné, what would you say?

[Translation]

**Mr. Gagné:** Personally, and I know Senator Eggleton will not be happy about this, but I see no problem there. If the municipalities need additional funds to finance their public services, be they highways, snow removal, water or something else, they have only one field of taxation.

[English]

Not in Quebec. They can have federal and provincial subsidies but they have a huge tax base, which is property tax. In B.C. property has a big value, but they do not tax this value. The money is there, but they do not want to use it. It is difficult for me to see that there is a problem of imbalance between the municipalities. They have infrastructure problems. Every level of government has problems. School boards have problems.

[Translation]

**Senator Murray:** The fact that the formula includes municipal revenues implicitly suggests that the provinces and provincial governments have an obligation to ensure there is equalization among the municipalities, does it not?

**Mr. Gagné:** As Al O'Brien was saying earlier, that is a problem that concerns the provinces and their municipalities. Yes, there is a vertical fiscal imbalance between the municipalities.

[English]

**Senator Murray:** This was raised the other day with one of our witness, Mr. Boadway, who was involved. In Nova Scotia, the Regional Municipality of Cape Breton has launched a suit against the provincial government alleging that the provincial government was not remitting to it the fair share of the booty it gets from Ottawa in equalization. It is an interesting point. I do not know whether it is a constitutional or a political issue, but they are alleging that it is a constitutional issue under both section 36(1) and 36(2) of the 1912 Constitutional Act.

**The Deputy Chairman:** Neither of you like revenue sharing on gas tax or any of the other taxes.

**Senator Fox:** That was my question.

**Mr. O'Brien:** Having spent far too long in a provincial finance ministry, my bias is to try to keep these things simple and straightforward so that Canadians and Canadian residents of

province qui est comptable envers ses électeurs de la décision qu'elle prend. Ottawa aura déjà fait son travail en s'assurant que la province et les municipalités possèdent une capacité fiscale relativement comparable.

**La vice-présidente :** Monsieur Gagné, spontanément, qu'avez-vous à dire à ce sujet?

[Français]

**M. Gagné :** Personnellement, le sénateur Eggleton ne sera pas content, mais je ne vois pas le problème. Si les municipalités ont besoin de fonds supplémentaires pour financer leurs services publics de voirie, de déneigement et d'eau et cetera, ils ont un champ unique d'imposition.

[Traduction]

Pas au Québec. Elles peuvent bénéficier de subventions fédérales et provinciales, mais elles ont une énorme assiette fiscale, à savoir l'assiette fiscale foncière. En Colombie-Britannique, les biens immobiliers ont une très forte valeur, mais le gouvernement ne prélève pas les impôts en fonction de cette valeur. Cet argent est disponible, mais la province ne veut pas y avoir recours. Je peux donc difficilement concevoir qu'il y ait un problème de déséquilibre entre les municipalités. Elles ont des problèmes d'infrastructure. Mais chaque ordre de gouvernement a ses propres problèmes. Les commissions scolaires ont également des problèmes.

[Français]

**Le sénateur Murray :** Le fait que la formule comprend les revenus municipaux, implicitement cela suggère que les provinces et les gouvernements provinciaux ont une obligation de faire de la péréquation entre les municipalités. N'est-ce pas?

**M. Gagné :** Il s'agit d'un problème, comme le disait Al O'Brien, entre les provinces et leurs municipalités. Oui, c'est un problème de déséquilibre fiscal vertical entre les municipalités.

[Traduction]

**Le sénateur Murray :** Voilà justement une question qu'a soulevée l'autre jour un de nos témoins, M. Boadway. En Nouvelle-Écosse, la Municipalité régionale du Cap-Breton a intenté des poursuites contre le gouvernement provincial et prétend que le gouvernement provincial ne lui remet pas sa juste part des sommes qu'il touche du gouvernement fédéral sous forme de péréquation. C'est un argument intéressant. Je ne sais pas s'il s'agit d'une question constitutionnelle ou plutôt politique, mais cette municipalité prétend qu'il s'agit d'une question constitutionnelle qui met en cause le paragraphe 36(1) et le paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1912.

**La vice-présidente :** Et aucun d'entre nous n'est favorable à l'idée du partage des recettes provenant de la taxe sur l'essence ou d'autres taxes.

**Le sénateur Fox :** C'est justement la question que j'allais poser.

**M. O'Brien :** Ayant passé beaucoup trop de temps dans un ministère des Finances provincial, j'avoue que je suis en faveur d'un système aussi simple que possible, afin que la population et

provinces know who is responsible for what. It makes sense for provinces, to the degree possible, to increase their revenues for their services, share them appropriately with local governments in their province, and for Ottawa to ensure that those provinces have the capacity reflecting the differences in economic structure to deliver reasonably comparable levels of service without excessive levels of taxation. That is the prime job. The best thing is to try to align revenue sources with spending responsibilities. That is true both as between the Canadian government and the provincial governments and between provinces and local governments.

While I agree with Mr. Gagné that the property tax is probably a more robust source of revenue than many local government leaders like to talk about, I do think that there is certainly room, with the growing responsibility of particularly major urban municipalities in the country to deliver services, to look for new and more creative ways to find revenues for which they can be held accountable by their electorate. There is lots of room for that. I am not a fan of the federal government's trying to address that issue with municipalities.

[Translation]

**Mr. Gagné:** The federal government is already doing that. When it provides a \$1-billion subsidy to upgrade the Toronto Subway and a \$300-million subsidy to upgrade the Montreal Subway, that is also equalization. That reduces the imbalance between local governments and the provinces. It is not equal per capita.

[English]

**The Deputy Chairman:** It is wonderful that you came here this morning and it has been good fun.

We are meeting next Tuesday at 9 a.m.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen. I call this meeting to order. The Standing Senate Committee on National Finance is meeting today to continue its study into vertical and

les résidents des différentes provinces du Canada sachent qui est responsable de quoi. Il semble logique que les provinces, dans la mesure du possible, fassent augmenter les recettes leur permettant d'assurer des services, qu'elles les partagent de façon appropriée avec les administrations locales de leur province et que le gouvernement d'Ottawa s'assure que les provinces ont la capacité, en tenant compte des différences qui existent au niveau de leur structure économique, d'assurer des niveaux relativement comparables de services sans prévoir des niveaux d'imposition excessifs. C'est ça le principal objectif. Et la meilleure solution consiste à essayer de faire concorder les sources de recettes avec les responsabilités en matière de dépenses. Cette concordance doit exister tout autant entre le gouvernement canadien et les gouvernements provinciaux qu'entre les provinces et leurs gouvernements locaux.

Même si je suis d'accord avec M. Gagné pour dire que l'impôt foncier constitue sans doute une source de revenus plus robuste que ne l'admettraient bon nombre de responsables de gouvernements municipaux, je pense malgré tout qu'étant donné la responsabilité grandissante des municipalités urbaines, et notamment les plus grandes d'entre elles, d'assurer des services, ces dernières peuvent certainement chercher des moyens nouveaux et créateurs de générer des recettes pour lesquels ils seront comptables envers leurs électeurs. Elles ont tout lieu de faire cela. Personnellement, je ne suis pas favorable à l'idée que le gouvernement fédéral essaie de régler cette question de concert avec les municipalités.

[Français]

**M. Gagné :** Le gouvernement fédéral le fait déjà. Lorsqu'il accorde une subvention de 1 milliards de dollars pour rénover le métro de Toronto et une subvention de 300 millions de dollars pour rénover le métro de Montréal, c'est de la péréquation aussi. Cela réduit le déséquilibre entre les gouvernements locaux et les provinces. Ce n'est pas égal per capita.

[Traduction]

**La vice-présidente :** Nous sommes ravis que vous ayez pu venir nous rencontrer ce matin et nous avons bien profité de votre présence.

Nous nous réunirons de nouveau mardi matin à 9 heures.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'examiner des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement du Canada, et d'en faire rapport.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Bonjour mesdames et messieurs. La séance est ouverte. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui pour poursuivre son examen de l'équilibre

horizontal fiscal balance among the various orders of government in Canada. This is a timely study of an issue that is attracting much attention. We will be building on our previous work on the equalization formula, but will also move beyond that to consider the issue more broadly.

Today I am pleased to welcome Mr. Paul M. Boothe, Professor of Economics and Fellow of the Institute for Public Economics at the University of Alberta. I understand that Mr. Boothe was, for a year, the associate deputy minister of the federal Department of Finance, as well.

[*Translation*]

We also welcome Robert Lacroix, Professor Emeritus at the Department of Economics of the Université de Montréal. Professor Lacroix is also a member of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, which reported earlier this year.

Gentlemen, thank you for being here with us this morning. Following your introductory remarks, we'll move on to a period of questions and discussion.

**Robert Lacroix, Professor Emeritus, Department of Economics, Université de Montréal, as an individual:** Honourable senators, I would like to thank you for this opportunity to present to you some thoughts based on the report that we tabled this past spring.

I do not intend to restate what Mr. Al O'Brien, the Panel Chair, has probably already told you. I believe we would be wasting our time doing that. Instead I would like to focus on four more general points and contextual points that I consider important.

The first point I would like to emphasize is that equalization is an important program, but cannot be responsible for everything that works and doesn't work in Canada. However, it does make it possible to reinforce provincial autonomy and decision-making close to needs.

If we look at the equalization program, we realize that, in the past 20 years, equalization has never represented more than 1.25 per cent of our country's gross domestic product. The equalization payment is currently less than one per cent of GDP.

Second, equalization, as a per centage of federal spending, represents less than six per cent of total federal government expenditures. In fact, this program constitutes only one-quarter, 25 per cent of all transfer payments that the federal government makes to the provinces. We would therefore be ill-advised to think or suggest that equalization is the major source of all inefficiencies that we can find in this country. It will moreover be extremely difficult, if not impossible, to isolate the specific impact of equalization on our economy, since it is included in all of the extremely large federal expenditures. It is also included in a set of federal regulatory decisions that have various effects on Canada's

fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres du gouvernement du Canada. Il s'agit d'un examen en temps opportun d'une question qui suscite beaucoup d'attention. Nous allons poursuivre notre travail précédent sur la formule de péréquation, mais allons également sortir du cadre de ce travail et étudier la question sous un angle plus général.

J'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Paul M. Boothe, professeur d'économie et membre de l'Institut d'économie publique de l'Université de l'Alberta. Si j'ai bien compris, M. Boothe a également été, pendant un an, sous-ministre délégué du ministère des Finances du Canada.

[*Français*]

Nous accueillons également M. Robert Lacroix, professeur émérite au Département de sciences économiques de l'Université de Montréal. M. Lacroix est également membre du groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui a fait rapport plus tôt cette année.

Je vous remercie, messieurs de votre présence parmi nous ce matin. Après vos remarques introductives, nous passerons à une période de questions et de discussions.

**Robert Lacroix, professeur émérite, Département de sciences économiques, Université de Montréal, à titre personnel :** Honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion que vous me donnez de vous présenter quelques réflexions à partir du rapport que nous avons déposé le printemps dernier.

Mon intention n'est pas de reprendre ce que M. Al O'Brien, le président du comité, vous a probablement déjà dit. Je crois qu'on perdrait notre temps à le faire. J'aimerais plutôt insister sur quatre points plus généraux et des points de contexte qui m'apparaissent importants.

Le premier point sur lequel je voudrais insister est que la péréquation est un programme important, mais ne peut être responsable de tout ce qui fonctionne et ne fonctionne pas au Canada. Elle permet toutefois de renforcer l'autonomie provinciale et la prise de décisions proches des besoins.

En effet, si nous regardons ce programme de péréquation, nous réalisons que depuis 20 ans, la péréquation n'a jamais représenté plus de 1,25 p. 100 du produit intérieur brut de notre pays. Présentement, le paiement de péréquation est inférieur à 1 p. 100 du PIB.

Deuxièmement, en pourcentage des dépenses fédérales, la péréquation représente moins de 6 p. 100 de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral. En fait, ce programme ne constitue que le quart, soit 25 p. 100 de l'ensemble des paiements de transfert que le gouvernement fédéral fait aux provinces. Nous serions donc malvenus de penser ou de laisser croire que la péréquation est la grande source de toutes les inefficacités que nous pouvons trouver dans ce pays. Il sera d'ailleurs extrêmement difficile, sinon impossible d'isoler l'impact particulier de la péréquation sur notre économie puisqu'il est inclus dans un ensemble de dépenses fédérales extrêmement considérables. Il est

regional economies as a whole. I therefore think we must be extremely prudent in attempting to attribute all our country's misfortunes to equalization.

However, we know that equalization makes it possible to adjust the fiscal capacities of the provinces and thereby enables the have-not provinces to provide relatively high-quality public services comparable to those offered in the rest of Canada. And that represents a maximum opportunity for the autonomy of those provinces and also a very high degree of accountability of provincial governments.

It must be borne in mind that equalization nevertheless constitutes 21 per cent of total revenues of the provincial and local administrations of Prince Edward Island, 18.4 per cent of those of New Brunswick and so on. For those provinces, this does not have a marginal effect on their ability to support public services closely. This is also a remarkable source of autonomy and responsibility for these provinces in the very spirit of our Confederation. I'll come back to this point after my second point.

The second point I would like to raise is that, in all democratic countries, there is a redistribution of income among individuals and also among regions, even if there is no formal equalization program. That is the case of the United States. The Department of Finance presented quite revealing data on this point in order to clearly show to what extent the states gave back much more than they received from the U.S. federal government. All other things being equal, redistribution was even greater than in Canada, even without an equalization program.

One need only live in a number of European countries — France being an example in this regard — to realize that, in a country as unitary as France, when you walk around, you notice a remarkable constancy in the quality of infrastructures in that country. Roads are of very high quality across the country; transportation infrastructures are of very high quality across the country; you find a relatively homogeneous education system across the country, and you have an entirely comparable health system in all regions of the country.

And yet Lorraine is not as wealthy as the Rhône-Alpes region, and Rhône-Alpes is not as wealthy as Paris. So what is going on? The central government takes money from some regions and redistributes it to others. We do not know how much because there is no equalization program. My impression is that it is distinctly more than what is done in Canada.

Other examples could be cited on this point. A single redistribution is done in the provinces of our country. If the greater Toronto region decided that all taxes collected there must be spent there, what would happen in Ontario? It would be a disaster, a catastrophe.

aussi inclus dans un ensemble de décisions fédérales de réglementation qui ont des influences diverses sur l'ensemble des économies régionales du Canada. Je pense donc qu'il faut être extrêmement prudent lorsqu'on tente d'imputer à la péréquation tous les malheurs de notre pays.

On sait cependant que la péréquation permet d'ajuster les capacités fiscales des provinces et permet, de ce fait, aux provinces les moins bien nanties d'offrir une qualité de services publics relativement comparable à celle offerte dans le reste du Canada. Et cela représente une possibilité maximale d'autonomie des provinces et aussi une responsabilisation très grande des gouvernements provinciaux.

Il faut se rappeler que la péréquation constitue quand même 21 p. 100 de l'ensemble des revenus des administrations provinciales et locales de l'Île-du-Prince-Édouard, 18,4 p. 100 de celle du Nouveau-Brunswick et cetera. Pour ces provinces, ce n'est pas marginal, dans leur capacité de soutenir des services publics de proximité. C'est aussi pour ces provinces une remarquable source d'autonomie et de responsabilités dans l'esprit même de notre confédération. On reviendra sur ce point après mon deuxième point.

Le deuxième point que j'aimerais soulever, c'est que dans tous les pays démocratiques, il y a une redistribution des revenus entre les individus et aussi entre les régions, même s'il n'y a pas de programme formel de péréquation. C'est le cas des États-Unis. Le ministère des Finances nous avait présenté des données assez éloquentes à cet égard pour bien démontrer à quel point plusieurs États donnaient beaucoup plus qu'elles ne recevaient du gouvernement fédéral américain. Et toutes proportions gardées, la redistribution étaient encore plus fortes que ce que l'on retrouve au Canada, même sans programme de péréquation.

Par ailleurs, il vous suffit de vivre dans plusieurs pays européens — la France étant un exemple à cet égard — pour vous apercevoir que dans un pays aussi unitaire que la France, quand vous vous y promenez, vous retrouvez une remarquable constance de la qualité des infrastructures dans ce pays. Les routes sont de très grande qualité partout sur le territoire; les infrastructures de transport sont de très grande qualité partout sur le territoire; vous retrouvez un système d'éducation relativement homogène dans l'ensemble du pays et vous avez un système de santé tout à fait comparable dans toutes les régions du pays.

Pourtant, la Lorraine ce n'est pas la région Rhône-Alpes en termes de richesse, et Rhône-Alpes n'est pas Paris en termes de richesse. Alors qu'est-ce qui se passe? Le gouvernement central prend l'argent dans des régions et le redistribue dans d'autres. On ne sait pas combien parce qu'il n'y a pas de programme de péréquation. Mon impression est que c'est nettement plus que ce qui se fait au Canada.

On pourrait citer d'autres exemples à cet égard. D'ailleurs, il se fait une même redistribution au sein des provinces de notre pays. Si la grande région de Toronto décidait que toutes les taxes collectées dans cette région doivent y être dépensées, que se passerait-il en Ontario? Ce serait le désastre, la catastrophe.

So even at the provincial level, without there being equalization, you have this redistribution of wealth and income. I think this is a very important aspect.

Do those who criticize equalization really think it would be more effective to have a unitary system to do exactly what the provinces are doing with the help of equalization? Redistribution could not be avoided in any case.

Would it be more effective for a central government itself to spend on all public services in all regions of Canada? That is the only question. Because, otherwise, we would have redistribution in any case. In the present Canadian system, and currently in Confederation, it appears there is universal agreement that things must happen differently. That is what has occurred.

The third point I would like to emphasize is that Canada and the entire world in which we live have vastly changed in the past 50 years. The cost of solidarity in Canada has risen considerably, as a result of which we probably find it increasingly hard to convince Canadians of various regions to take part in this redistribution.

Why is this the case? If you consider the 1950s, the 1960s and even the 1970s, you will recall that we had a relatively integrated Canadian national market surrounded by tariff barriers that protected it relatively well from the rest of the world.

As a result, certain industrialized provinces — with Ontario in the lead and Quebec somewhat as well — were, for that Canadian market, the major suppliers of manufactured goods and a large portion of the most sophisticated services.

Consequently, it was much easier to be generous because generosity merely maintained a market that we fuelled ourselves. In other words, when Ontario sent a dollar to the Atlantic Provinces, it received, in return, 85 cents in purchases that the people in the Atlantic region made out of all Ontario goods and services. Generosity and solidarity therefore cost a lot less than they cost now.

What is currently happening with the opening of markets is that the Canadian market as such represents very little in the overall market in which Canadian businesses operate. As a result, all Canadian regions are subject to strong international competition and all source internationally to a much greater degree than in the Canadian market.

In these circumstances, when you send a dollar to one region, you get much less back than you used to get, and, when costs increase, those who pay them begin to find they're too high.

Another very important factor in the change in this country is that wealth is increasingly being created in the West. This is a new feature and a paradigm shift in Canada. It also represents a redistribution of economic and political power in this country.

Alors même au niveau des provinces, sans qu'il n'y ait de péréquation, vous avez cette redistribution de la richesse et des revenus. À mon avis, cet aspect est très important.

Ceux qui critiquent la péréquation pensent-ils vraiment qu'il serait plus efficace d'avoir un système unitaire pour faire exactement ce que font les provinces à l'aide de la péréquation? On ne pourrait pas éviter la redistribution, de toute façon.

Serait-il plus efficace qu'un gouvernement central dépense lui-même sur tous les services publics dans toutes les régions du Canada? C'est la seule question. Parce qu'autrement, on aura une redistribution de toute façon. Dans le système canadien actuel et dans la confédération actuelle, il semble que tous sont d'accord pour dire que cela doit se passer différemment. C'est ce qui se produit.

Le troisième point que j'aimerais souligner, c'est que le Canada et l'ensemble du monde dans lequel nous vivons a grandement changé depuis 50 ans. Le coût de la solidarité au Canada s'est accru considérablement, ce qui fait qu'on a probablement de plus en plus de difficultés à convaincre des Canadiens de diverses régions de participer à cette redistribution.

Pourquoi est-ce ainsi? Si vous vous reportez aux années 50, aux années 60 et même aux années 70, vous vous rappellerez qu'on avait un marché national canadien relativement intégré et entouré de barrières tarifaires qui le protégeaient relativement bien du reste du monde.

De ce fait, certaines provinces industrialisées — l'Ontario au premier chef et le Québec aussi un peu — étaient les grands pourvoyeurs de ce marché canadien pour tout ce qui était des biens manufacturiers et une grande partie des services les plus sophistiqués.

Conséquemment, il était beaucoup plus facile d'être généreux parce que la générosité ne faisait qu'entretenir un marché qu'on alimentait nous-mêmes. Autrement dit, lorsque l'Ontario envoyait un dollar dans les provinces atlantiques, elle en recevait en retour 85 cents en achats que les gens de l'Atlantique faisaient sur l'ensemble des biens et des services ontariens. La générosité et la solidarité coûtaient donc beaucoup moins cher qu'elles coûtent maintenant.

Ce qui se passe actuellement avec l'ouverture des marchés, c'est que le marché canadien comme tel compte pour très peu dans l'ensemble du marché dans lequel les entreprises canadiennes évoluent. Il en ressort que toutes les régions du Canada sont soumises à une concurrence internationale vive et s'alimentent toutes beaucoup plus à l'international maintenant que sur le marché canadien.

Dans ce contexte, quand vous envoyez un dollar dans une région, il vous en revient beaucoup moins qu'il vous en revenait préalablement, et quand le coût augmente, ceux qui le paient se mettent à trouver qu'il est trop élevé.

L'autre élément très important dans le changement de ce pays, c'est que de plus en plus de richesse se crée dans l'ouest du pays. C'est une nouveauté et un changement de paradigme au sein du Canada. C'est également une redistribution du pouvoir économique et du pouvoir politique dans ce pays.

This wealth that is being created in the West is even more disconnected from the Canadian market than anything we have previously seen. Oil and gas are completely exported outside Canada, as a result of which, when Alberta sends one dollar outside Alberta, not a cent comes back to it, since the Canadian market counts for virtually nothing in the Alberta market.

It must be understood that people in the regions are increasingly wondering about the cost of Canadian solidarity. If we in this country cannot demonstrate that, beyond the financial cost of solidarity, we derive enormous benefits from the country we call Canada, I believe we will have growing problems with all redistribution programs in this country.

This is not typical in Canada, and that is because we have a particular equalization program about which people are more excited here. All countries of the world, whether they are unitary or federated, are experiencing the same phenomenon and the same international competition. There too, the regions will find that the cost of solidarity is rising in all those countries, just as it is in ours. Some extremely important and serious thinking must be done on this point, because, beyond a billion or two more or less, there is much more behind the reluctance we increasingly see expressed in this country.

The final point I would like to emphasize focuses more on the work we did on the expert panel. I will not go back over what Mr. O'Brien may have told you, but I would like to emphasize one point. I think it is very important that we look at the results of our work as a whole package. It is quite clear that, in preparing that package, we ran every possible and imaginable simulation in an attempt to find the combination that we thought, in a way, the best, having regard to the circumstances.

The best because it was the least disruptive for the largest number of provinces, and the best because it seemed to be at the level of what we can imagine for this program in financial terms. We therefore took into consideration a set of factors, and we thought that it was the second best solution, since there was no best solution.

In the circumstances, the only question we must ask ourselves is whether we can find another package that would have all the qualities of the one that has been proposed to you in committee, but that would have fewer faults than this one and would be more acceptable to everyone. I don't think we can.

After one year of work, thought and discussion with the provincial governments, I don't think we can. That is why we say that we believe that this is the basis of a settlement that we consider is the optimum compromise possible in the current context and in Canada's current situation.

**The Chair:** Thank you, Mr. Lacroix. We will now turn the floor over to Mr. Boothe.

Cette nouvelle richesse qui se crée dans l'Ouest est encore plus déconnectée du marché canadien que tout ce qu'on avait vu antérieurement. Le gaz et le pétrole sont complètement exportés à l'extérieur, tant et si bien que quand l'Alberta envoie un dollar ailleurs qu'en Alberta, il n'y a pas un sou qui lui revient puisque le marché canadien compte à peu près pour rien dans le marché albertain.

Il faut comprendre que de plus en plus de gens dans les régions vont se poser des questions sur le coût de la solidarité canadienne. Si dans ce pays on n'arrive pas à faire la démonstration qu'au-delà du coût financier de la solidarité il y a des avantages énormes qu'on tire du pays qu'on appelle le Canada, bien je crois qu'on aura des difficultés croissantes avec tous les programmes de redistribution dans ce pays.

Ce n'est pas typique au Canada, c'est parce qu'on a un programme de péréquation particulier que les gens sont plus excités, ici. Dans tous les pays du monde, qu'ils soient unitaires ou des fédérations, ils vivent le même phénomène et la même concurrence internationale. Les régions, là aussi, vont trouver que le coût de la solidarité augmente dans tous ces pays, comme le nôtre. Une réflexion extrêmement importante et sérieuse doit être faite à cet égard car au-delà d'un milliard ou deux de plus ou de moins, il y a vraiment beaucoup plus derrière les réticences qu'on voit de plus en plus s'exprimer dans notre pays.

Le dernier point que j'aimerais souligner porte davantage sur le travail que nous avons fait au comité d'experts. Je ne reviendrai pas sur ce que M. O'Brien a pu vous dire, mais je voudrais insister sur un point. Il m'apparaît très important que l'on voit le résultat de notre travail comme un ensemble. Il est bien évident que quand on a fait l'ensemble, on a fait toutes les simulations possibles et imaginables pour tenter de trouver la combinaison qui nous apparaissait, en quelque sorte, la meilleure compte tenu du contexte.

La meilleure parce que la moins perturbatrice pour le maximum de provinces et la meilleure parce qu'elle semblait être au niveau de ce que l'on peut imaginer pour ce programme en termes financiers. On a donc pris en considération un ensemble de facteurs et on s'est dit que c'était la deuxième meilleure solution puisque il n'y avait pas de première meilleure solution.

Dans ce contexte, la seule question qu'il faut se poser est de se demander si on peut trouver un autre ensemble qui, lui, aurait toutes les qualités de celui qu'on vous a proposé au comité, mais qui aurait moins de défauts que celui-là et serait plus acceptable à tout le monde? Je pense que non.

Après une année de travail, de réflexion et de discussion avec les gouvernements provinciaux, je pense que non. C'est pourquoi nous disons que nous croyons que c'est la base d'un règlement qui nous paraît le compromis optimal possible dans le contexte présent et dans la situation canadienne présente.

**Le président :** Merci, monsieur Lacroix. Nous cédon maintenant la parole à monsieur Boothe.

[English]

**Paul M. Boothe, Professor of Economics, Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta, as an individual:** Thank you, Mr. Chairman, for inviting me to appear before the committee. I distributed some notes ahead of time, which I do not intend to read but will use to guide my remarks.

I have read the transcripts of the meetings of the committee and so I decided to focus my remarks on a specific issue not covered by previous witnesses. I would like to speak to the special nature of natural resources in a reformed equalization program to try to give the committee a sense of the importance of natural resources in the history and political culture of Western Canada. Although I am an economist, I will be a bit of a historian and political scientist today.

As senators are aware, the expert panel report, which I strongly support, made a number of recommendations regarding natural resources. Those recommendations have attracted a lot of attention and some criticism from premiers, but I hasten to say that that criticism spans the full range of possibilities from not including natural resources at all to including them 100 per cent. As a former senior public servant, both associate deputy here and as a deputy minister of finance in a provincial government of an equalization-receiving province, it seems to me a good sign that the report strikes a balance between the various interests that we see.

What did the expert panel recommend vis-à-vis natural resources?

I would like to focus on four things; first, that all natural resource revenues be treated in an equivalent fashion, without regard to whether they are deemed to be renewable or non-renewable; that natural resources be measured by actual revenues rather than by the synthetic tax bases as finance officials have calculated in the past; that 50 per cent of natural resource revenues be used to calculate equalization entitlements; and finally, a recommendation that interacts or has the potential to interact in an important way with the first three recommendations, that no province receive equalization beyond the point at which its fiscal capacity rises above that of a non-receiving province — the so-called cap.

I will not spend too much time on the first two recommendations. The first simply recognizes that there is little practical difference between renewable and non-renewable resources: both go for a long time and both are subject to a fair amount of volatility. The second recommendation recognizes that although natural resource rents are the theoretically preferred way of measuring these revenues, they are unobservable and hard to estimate. If sometime in the future we become better at working with natural resource rents, then perhaps they will be what we should use; I believe that is what the expert panel

[Traduction]

**Paul M. Boothe, professeur d'économie et membre de l'Institut d'économie publique, Université de l'Alberta, à titre personnel :** Merci, monsieur le président, de m'avoir invité à comparaître devant le comité. J'ai distribué à l'avance quelques notes que je n'ai pas l'intention de vous lire, mais que j'utiliserai pour me guider pendant mes commentaires.

J'ai lu les transcriptions des réunions du comité et j'ai décidé de concentrer mes commentaires sur une question précise qui n'a pas été abordée par les témoins précédents. J'aimerais parler de la nature particulière des ressources naturelles dans le cadre d'un programme de péréquation modifié pour essayer de bien faire comprendre au comité l'importance des ressources naturelles dans l'histoire et la culture politique de l'Ouest canadien. Bien que je sois économiste, je me ferai aujourd'hui un peu historien et politicologue.

Comme les sénateurs le savent déjà, le rapport du groupe d'experts, que j'appuie fortement, comprend un certain nombre de recommandations concernant les ressources naturelles. Ces recommandations ont beaucoup attiré l'attention et provoqué certaines critiques des premiers ministres, mais je m'empresse d'ajouter que les critiques couvrent toutes les possibilités, de l'exclusion totale des ressources naturelles jusqu'à leur inclusion à 100 p. 100. En tant qu'ancien haut fonctionnaire, tant comme sous-ministre délégué ici que comme sous-ministre des Finances d'une province qui reçoit des paiements de péréquation, il me semble que le fait que le rapport maintienne un équilibre entre les différents intérêts en jeu est un bon signe.

Qu'est-ce que le groupe d'experts a recommandé par rapport aux ressources naturelles?

J'aimerais m'arrêter sur quatre points : premièrement, que toutes les recettes de l'exploitation des ressources naturelles soient traitées sur un pied d'égalité, sans égard à leur caractère renouvelable ou non; deuxièmement, que les ressources naturelles soient calculées en fonction des recettes réelles plutôt qu'en fonction des assiettes fiscales artificielles, comme l'ont fait les fonctionnaires du ministère des Finances par le passé; troisièmement, que 50 p. 100 des recettes de l'exploitation des ressources naturelles soient utilisées dans le calcul des droits de péréquation; finalement, une recommandation qui interagit ou qui a le potentiel d'interagir de façon importante avec les trois premières recommandations, qu'aucune province ne reçoive de paiements de péréquation supérieurs à la capacité fiscale d'une province qui ne touche pas de paiements de péréquation — mieux connu sous le nom de plafond.

Je ne consacrerai pas beaucoup de temps aux deux premières recommandations. La première ne fait que reconnaître l'existence d'une légère différence pratique entre les ressources renouvelables et celles qui ne le sont pas : les deux existent depuis déjà longtemps et sont sujettes à une volatilité raisonnable. La deuxième recommandation reconnaît que malgré que les rentes tirées des ressources naturelles soient, en théorie, la façon préférée de mesurer les recettes obtenues, il n'est pas possible de les observer et il est difficile de les estimer. Si, à l'avenir, nous faisons une meilleure utilisation des rentes, peut-être devrions-nous alors

recommended. However, for now, using actual revenues is a much more transparent way of measuring than the complex and, frankly, judgment-based measures that we have relied on in the past.

The last two recommendations lie at the heart of the expert panel's treatment of natural resources. In my view, they satisfy two critical principles that the equalization program should have.

The first is that they recognize the special place that natural resource revenues occupy in Canadian federalism, that provinces should receive some net benefit from the ownership of natural resources even if they are recipients of equalization.

The second is that basic fairness to all Canadians dictates that that the equalization program not make perverse transfers, that is, from residents of provinces with lower fiscal capacity to provinces with higher fiscal capacity. To understand what I mean by this principle, think about a government program that transfers income from poor people to rich people. We would all agree that such a transfer or such a program would violate a basic principle of fairness on which our society is based. The same principle should underlie the equalization program. If it does not, Canadians will not support the program and the solidarity in our country that underlies this program will be lost.

I will focus on the first principle, that the nature of resource revenues is special; it has a special place in Canadian federalism. The implication that follows is that, because of its special nature, natural resource revenues require a special treatment in equalization.

One piece of our history that is known by all Canadians living on the Prairies, but largely unknown in Central or Eastern Canada — and I can say that as someone who grew up in Ontario — is that the Prairies entered Confederation as second-class provinces. Unlike the original provinces, which retained control of their natural resources under the Constitution Act of 1867, in the case of the Prairie provinces control of natural resources was retained by the Dominion government.

Albertans, especially, resented that second-class status and from the outset fought very hard to gain equality with other provinces. A signal day in Alberta's history was December 14, 1929, when Premier Brownlee of the United Farmers of Alberta signed the Natural Resources Transfer Agreement with the government of Prime Minister Mackenzie King.

The preamble to that agreement stated:

nous en servir; je crois que c'est ce que le groupe d'experts a recommandé. Cependant, pour le moment, l'utilisation des recettes réelles est une méthode de calcul beaucoup plus transparente que les méthodes complexes auxquelles nous avons recourus dans le passé et qui, avouons-le, sont fondées sur les jugements.

Les deux dernières recommandations concernent directement le traitement que réserve le groupe d'experts aux ressources naturelles. À mon avis, elles répondent à deux principes essentiels qui devraient se retrouver dans le programme de péréquation.

Le premier est que le groupe d'experts reconnaît la place spéciale qu'occupent les recettes d'exploitation des ressources naturelles au sein du fédéralisme canadien, que les provinces devraient toucher un bénéfice net lié à la propriété des ressources naturelles même si elles reçoivent des paiements de péréquation.

La deuxième est qu'en vertu des principes fondamentaux d'équité envers tous les Canadiens le programme de péréquation doit interdire les transferts iniques, c'est-à-dire de résidents des provinces à basse capacité fiscale aux provinces à forte capacité fiscale. Pour comprendre ce que j'entends par ce principe, pensez à un programme gouvernemental en vertu duquel on transfère des revenus des personnes pauvres à des personnes riches. Nous serions tous d'accord pour dire qu'un tel transfert ou programme contrevient au principe d'équité de base sur lequel notre société est fondée. Le même principe devrait être au cœur du programme de péréquation. Si ce n'est pas le cas, les Canadiens n'appuieront pas le programme, et la solidarité de notre pays, qui est à l'origine du programme, sera perdue.

Je vais donc me concentrer sur le premier principe, à savoir que la nature des recettes d'exploitation des ressources naturelles est spéciale; ce principe occupe une place particulière au sein du fédéralisme canadien. En conséquence, en raison de cette particularité, on doit réserver un traitement spécial aux recettes d'exploitation des ressources naturelles dans la péréquation.

Tous les Canadiens des Prairies savent que les provinces de l'Ouest ont adhéré à la Confédération en tant que province de seconde classe. Je peux affirmer que peu de Canadiens du Centre et de l'Est connaissent ce fait historique, puisque j'ai grandi en Ontario. Contrairement aux provinces d'origine, qui, en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, contrôlaient leurs ressources naturelles, les provinces des Prairies étaient assujetties au contrôle du gouvernement fédéral à ce chapitre.

Les Albertains, surtout, trouvaient ce statut de deuxième classe insultant et, dès le départ, se sont battus avec ferveur pour obtenir un traitement égal. Le 14 décembre 1929 a marqué un tournant de l'histoire de l'Alberta, lorsque le premier ministre Brownlee des Cultivateurs unis de l'Alberta et le gouvernement du premier ministre Mackenzie King ont signé la Convention sur le transfert des ressources naturelles.

Le préambule de cette convention stipulait ceci :

And whereas it is desirable that the Province should be placed in a position of equality with the other Provinces of Confederation with respect to the administration and control of its natural resources as from its entrance into Confederation in 1905...

That was an important day in Alberta's history. To illustrate the depth of feeling in the West over this issue, I will read you a quote from Palmer and Palmer's book *Alberta: A New History*, in which the authors describe Premier Brownlee's return to Alberta by train in December after having signed the agreement. The premier arrived in Edmonton in the evening several days later.

When Brownlee returned from Ottawa, over 2,000 people met him at the railway station in Edmonton in freezing weather. Organizers lit a large bonfire, a band played and fireworks exploded into the night.

When was the last time a premier came home from Ottawa to that kind of reception?

That same feeling about natural resources never developed in Central or Eastern Canada — and, senator, maybe you are right, maybe more recently in Newfoundland — because Canadians in those regions never had to fight for their constitutional equality on this matter.

This, in turn, helps us understand the depth of feeling over the National Energy Program. Of course, the National Energy Program, NEP, was devastating economically to Alberta and Saskatchewan. It will always be remembered in the history of the West. To paint that picture for you I have some statistics from Mansell and Percy's *Strength in Adversity: A Study of the Alberta Economy*. For example, in 1981-82, in the aftermath of the National Energy Program, drilling rigs operating in Western Canada declined from 550 to 120. Alberta GDP growth fell by 10 per centage points. Alberta's unemployment rate rose by 9 per centage points. Net migration to Alberta went from positive 10,000 to negative 30,000. Finally, the most telling of all statistics, over the period 1982 to 1985 there were more than 20,000 residential mortgage foreclosures in Alberta, a province of two and a half million people at the time.

The NEP had a big effect. It went to the heart of the natural resources issue for Western Canada. In my view, it was analogous to the 1982 repatriation of the Constitution to Quebecers. In some ways it was even more profound because it was linked to such economic devastation. Alberta had never suffered such a blow since the Great Depression. That is why Albertans feel that they can never let that happen again.

Et considérant qu'il est avantageux que la province soit traitée à l'égal des autres provinces de la Confédération quant à l'administration et au contrôle de ses ressources naturelles, à dater de son entrée dans la Confédération en 1905 [...]

Ce fut une date importante dans l'histoire de l'Alberta. Afin d'illustrer toute l'importance de la question dans l'Ouest, je vais vous lire un extrait du livre de Palmer et Palmer, *Alberta : A New History*, dans lequel les auteurs décrivent le retour en Alberta du premier ministre Brownlee en train, au mois de décembre, après la signature de la convention. Il est arrivé à Edmonton dans la soirée, plusieurs jours plus tard.

Au retour du premier ministre Brownlee d'Ottawa, plus de 2 000 personnes vinrent l'accueillir à la gare d'Edmonton par une température glaciale. Les organisateurs allumèrent un grand feu de joie, des musiciens jouèrent et un feu d'artifice illumina la nuit.

À quand remonte la dernière fois qu'un premier ministre qui rentre d'Ottawa a reçu pareil accueil?

Ce genre de sentiment à l'égard des ressources naturelles ne s'est jamais développé au centre et dans l'est du Canada — et, monsieur le sénateur, vous avez peut-être raison, peut-être plus récemment à Terre-Neuve-et-Labrador — parce que les Canadiens de ces régions n'ont jamais dû se battre pour l'égalité constitutionnelle à ce chapitre.

Cela nous aide à comprendre l'émotion suscitée par le Programme énergétique national. Il va de soi que ce programme, le PEN, représentait un désastre économique pour l'Alberta et la Saskatchewan. Dans l'Ouest, c'est une page d'histoire que l'on n'oubliera jamais. Afin de vous brosser un tableau de la situation, j'ai ici quelques statistiques tirées du livre *Strength in Adversity : A Study of the Alberta Economy* de Mansell et Percy. Par exemple, en 1981-1982, dans la foulée du Programme énergétique national, le nombre d'appareils de forage en exploitation dans l'Ouest canadien est passé de 550 à 120. La croissance du PIB de l'Alberta a alors baissé de 10 points de pourcentage et le taux de chômage a augmenté de 9 points de pourcentage. La migration nette vers l'Alberta est passée de plus 10 000 à moins 30 000. Finalement, la statistique la plus révélatrice : entre 1982 et 1985, plus de 20 000 forclusions de prêts hypothécaires à l'habitation ont été prononcées en Alberta, province qui, à l'époque, comptait deux millions et demi d'habitants.

Le PEN a eu des répercussions importantes, car il touchait le cœur de la question des ressources naturelles dans l'Ouest canadien. À mon avis, il a suscité le même sentiment chez les Albertains que le rapatriement de la Constitution de 1982 chez les Québécois. Dans une certaine mesure, il était même plus profond, car il était lié à un important désastre économique. L'Alberta n'avait jamais subi un tel contre-coup depuis la Crise de 1929. C'est la raison pour laquelle les Albertains croient qu'ils ne doivent jamais laisser une telle situation se reproduire.

Like the repatriation of the Constitution, the NEP changed the course of Canadian history. You all know, senators, that it contributed to the rise of the Reform Party, in the sense that the West feels, as much as we love Canada, that it is essential that we be in control of our own economic destiny.

Hopefully I have given you a quick sense of the special nature of natural resource revenues in Western Canada, and now I can link that to the special treatment of those revenues in the equalization program as proposed by the expert panel.

The basic principle of the panel was that even equalization-receiving provinces should receive some net benefit from owning natural resources. That benefit can be limited but not eliminated by the calculation of equalization entitlements. That is why the panel proposed that only 50 per cent of natural resource revenues be included in the calculation of entitlements.

Some have argued that this principle may be in contradiction to the fourth principle I talked about, that the equalization program should not make perverse transfers from poor to rich. I disagree with those commentators. I would argue that the second principle is in place precisely to ensure that the first principle not result in a perverse outcome. Residents in a province with lower fiscal capacity cannot be asked to contribute to a transfer to a province with a higher fiscal capacity.

In sum, my view is that the two principles exist harmoniously. The first says that even equalization-receiving provinces should receive some net benefit from owning natural resources, and the second says that receiving such a benefit should not be allowed to pervert the fundamental fairness of the equalization program.

Senators, if you permit me a few more minutes, I would like to turn to two other issues related to natural resources and equalization. The first is the contention that the program creates incentives for provinces to develop their natural resources inefficiently. The second is that the contention that provincial ownership of natural resources imperils the affordability of the equalization program.

A number of researchers have focused on the incentive effects in the equalization program. Based on theory and a very small amount of empirical work, they have argued that equalization creates financial incentives for provincial governments to under develop natural resources or neglect economic development more generally.

Tout comme le rapatriement de la Constitution, le PEN a changé le cours de l'histoire canadienne. Vous savez tous, mesdames et messieurs les sénateurs, que cela a contribué à la montée du Parti réformiste, en ce sens que l'Ouest pense que, malgré l'amour qu'il porte à la fédération canadienne, il est primordial qu'il maîtrise sa destinée économique.

J'espère vous avoir donné un aperçu de la nature particulière des recettes d'exploitation des ressources naturelles dans l'Ouest canadien. Je veux maintenant faire le lien entre la nature particulière et le traitement spécial réservé à ces recettes dans le cadre du programme de péréquation, tel que l'a proposé le groupe d'experts.

Selon le principe de base adopté par le groupe d'experts, même les provinces qui touchent des paiements de péréquation devraient retirer un bénéfice net des ressources naturelles qu'elles possèdent. On ne peut que limiter ce bénéfice dans le calcul des droits à péréquation, on ne peut pas l'éliminer. Voilà pourquoi le groupe d'experts a proposé que seulement 50 p. 100 des recettes d'exploitation des ressources naturelles soient comprises dans le calcul des droits.

Certaines personnes ont fait valoir que ce principe pourrait être en contradiction avec le quatrième principe que j'ai mentionné, à savoir que le programme de péréquation ne doit pas autoriser les transferts iniques entre les provinces pauvres et les provinces riches. Je ne suis pas d'accord avec ces personnes. À mon avis, le deuxième principe sert justement à garantir que le premier principe n'entraîne pas de transfert inique. On ne peut pas demander aux résidents d'une province ayant une capacité fiscale réduite de contribuer au transfert à une province ayant une capacité fiscale supérieure.

En résumé, selon moi les deux principes sont compatibles. Le premier stipule que même les provinces qui touchent des paiements de péréquation devraient retirer un certain bénéfice net des ressources naturelles qu'elles possèdent et le deuxième qu'il ne faudrait pas permettre que le fait de retirer un tel bénéfice dénature le principe fondamental d'équité du programme de péréquation.

Mesdames et messieurs les sénateurs, si vous m'accordez encore quelques minutes, je voudrais maintenant aborder deux autres questions liées aux ressources naturelles et à la péréquation. La première concerne l'affirmation selon laquelle le programme inciterait les provinces à développer leurs ressources naturelles de façon inefficace. La seconde concerne l'affirmation selon laquelle la capacité financière du programme de péréquation est mise en danger par le fait qu'une province est propriétaire de ressources naturelles.

Plusieurs chercheurs se sont penchés sur les répercussions des incitatifs du programme de péréquation. À partir d'une théorie et d'un nombre très restreint d'études empiriques, ces chercheurs ont fait valoir que la péréquation incite financièrement les gouvernements provinciaux à ne pas mettre complètement en valeur les ressources naturelles ou à négliger le développement économique en général.

In my view, this conclusion comes from isolating a small factor in a complex set that determines economic development efforts in a province. It also comes from leaping directly from theory to policy. That is always a dangerous thing and something I warn my students against.

In my experience as a provincial deputy minister of finance in an equalization-receiving province, I cannot point to even one example where equalization concerns prevented the government from proceeding with an economic development initiative, even though finance officials always pointed it out. Governments and the politicians that run them do not maximize revenue or profits like the private sector. Instead they try to maximize the welfare of voters. The most important factor determining whether an economic development initiative will proceed is how it affects employment. In the simplest terms, governments seek to maximize employment, not tax revenue; thus, the impact of equalization is not a significant concern in these decisions.

I turn next to the idea that provincial ownership of natural resources imperils the affordability of the equalization program. The core of the argument is that because the federal government does not have access to natural resource royalties, spikes in the energy market lead to additional equalization payments from the federal government without any additional revenue accruing to Ottawa to pay them.

The premise of that argument is false. A recent study of the oil sands, the biggest energy project in Canadian history, shows that, from 2000 to 2020, the majority of government revenues from the oil sands will accrue to Ottawa through corporate and personal taxes.

Senators, you should have some charts in your package. The first chart shows the estimated distribution of revenues by government. You can see that over this period the federal government will receive \$51 billion. The next bar is actually the Alberta government, at \$44 billion. Other provinces get \$12 billion; and municipal governments, \$17 billion.

The second chart shows how these revenues will be distributed. You can see that royalties from the oil sands make up only about 20 per cent of the total government revenues. The idea that the federal government does not get access to these revenues is simply false.

**Senator Murray:** How does it happen that the other provinces get \$12 billion?

**Mr. Boothe:** Because much of the material for the oil sands comes from other provinces, their tax revenue is affected.

Selon moi, cette conclusion est le résultat de l'isolement d'un seul facteur restreint pris dans un ensemble complexe de facteurs qui définissent les efforts de développement économique investis dans une province. Elle est également le résultat du fait de passer directement de la théorie à la politique. C'est toujours dangereux et c'est une mise en garde que je donne toujours à mes étudiants.

Dans toute mon expérience en tant que sous-ministre des Finances d'une province qui touche des paiements de péréquation, je ne peux citer ne serait-ce qu'un seul exemple où des préoccupations liées à la péréquation ont empêché le gouvernement de donner suite à une initiative de développement économique, même si les fonctionnaires du ministère des Finances l'ont toujours souligné. Les gouvernements et les politiciens qui les font fonctionner ne maximisent pas les recettes ou les profits comme le fait le secteur privé. Au lieu de cela, ils essaient de maximiser le bien-être des électeurs. Pour savoir si une initiative de développement économique sera réalisée, il faut avant tout en connaître les répercussions sur l'emploi. En gros, les gouvernements cherchent à maximiser l'emploi et non les revenus fiscaux; par conséquent, les répercussions sur la péréquation ne sont pas un facteur déterminant quand vient le moment de prendre une décision.

Je passe à l'argument selon lequel la capacité financière du programme de péréquation est mise en danger par le fait qu'une province est propriétaire de ressources naturelles, essentiellement parce que le gouvernement fédéral n'a pas accès aux redevances sur les ressources naturelles, et les « pics » du marché de l'énergie se traduisent par des paiements de péréquation supplémentaires du gouvernement fédéral, et ce sans qu'Ottawa ne touche de recettes supplémentaires pour les payer.

La prémisse de cet argument est fautive. Une étude récente réalisée sur les sables bitumineux, le plus grand projet énergétique de l'histoire canadienne, montre que, de 2000 à 2020, la majeure partie des recettes du gouvernement provenant des sables bitumineux s'accumulera à Ottawa grâce aux impôts sur les sociétés et sur le revenu des particuliers.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous devriez avoir quelques graphiques dans votre documentation. Le premier graphique illustre la distribution estimée des recettes par gouvernement. Vous pouvez voir qu'au cours de cette période, le gouvernement fédéral recevra 51 milliards de dollars. La barre suivante représente le gouvernement de l'Alberta, avec 44 milliards de dollars. Les autres provinces reçoivent 12 milliards de dollars et les administrations municipales, 17 milliards de dollars.

Le deuxième graphique illustre la répartition de ces recettes. Vous voyez que les redevances provenant des sables bitumineux ne représentent qu'environ 20 p. 100 du total des recettes publiques. L'idée que le gouvernement fédéral n'ait pas accès à ces recettes est tout simplement fautive.

**Le sénateur Murray :** Comment se fait-il que les autres provinces reçoivent 12 milliards de dollars?

**M. Boothe :** Parce qu'une bonne partie des produits utilisés dans l'exploitation des sables bitumineux provient d'autres provinces, cela se répercute sur leurs recettes fiscales.

In summary, natural resource revenues should play a special role in the reformed equalization program because of their place in the Constitution and in the history and political culture of the West. I support the expert panel's recommendation that 50 per cent of natural resource revenues be included in the calculation of entitlement based on that principle.

That right is not unlimited. Therefore, I also support the expert panel in recommending that such a benefit should not be allowed to result in perverse transfers that undermine the fundamental fairness of the program. I support the cap. The expert panel's proposed principle-based, formula-driven program strikes an appropriate balance between the interests of Canadians in all our regions. For that reason, the expert panel's report deserves our support and the panel our thanks.

**Senator Stratton:** There are two types of natural resources, renewable and non-renewable. Should non-renewable resources be included in the formula? Coming from a province like Manitoba where we have a renewable resource called hydro, I am curious to hear your views on whether or not that resource should be used in a calculation of natural resources.

[*Translation*]

**Mr. Lacroix:** Senator, perhaps I can say a few words on that point and Paul can definitely add to that.

When we looked at the differences between renewable and non-renewable resources, we quickly realized that, on a time horizon that was appropriate for policy purposes, those differences did not exist.

We can very well talk about the fact that Alberta oil will gradually decrease, but, with the oil sands, they still have about 100 or 125 years worth. So, on a horizon of 100 or 125 years, it doesn't make much sense to start drawing a distinction between renewable and non-renewable resources.

If we examine a renewable resource such as fish in the Atlantic provinces, where are the fish now in the Atlantic provinces? Wood was a renewable resource, but we now realize that it is not as renewable as we thought; furthermore, when it is renewed, it is not longer competitive with what is being done in other countries.

In other words, all these notions that have a certain theoretical relevance are much less relevant in practice.

Now let us come to the question of hydroelectric power, a renewable resource in the same way as wood and fish were. In the case of hydroelectric power, our report recommended that it be treated exactly like the other renewable and non-renewable resources included in all resources. In that sense, what enters into the equalization formula are the revenues that the governments earn from hydroelectric power. However, as is the

En résumé, les revenus d'exploitation des ressources naturelles devraient jouer un rôle particulier dans le programme de péréquation modifiée, en raison de leur place dans la Constitution, l'histoire et la culture politique de l'Ouest. J'appuie la recommandation du groupe d'experts voulant que 50 p. 100 des recettes d'exploitation des ressources naturelles soient incluses dans le calcul du droit fondé sur ce principe.

Ce droit n'est toutefois pas illimité. Par conséquent, j'appuie également la recommandation du groupe d'experts selon laquelle un tel bénéfice ne doit pas donner lieu à des transferts iniques qui minent le principe fondamental d'équité du programme. J'appuie le plafond. Le programme proposé par le groupe d'experts, fondé sur les principes et architecturé autour de la formule, maintient un équilibre approprié, servant les intérêts des Canadiens d'un océan à l'autre. Pour cette raison, le rapport du groupe d'experts mérite notre appui et le groupe d'experts nos remerciements.

**Le sénateur Stratton :** Il existe deux catégories de ressources naturelles, celles qui sont renouvelables et celles qui ne le sont pas. Devrions-nous inclure les ressources non renouvelables dans la formule? Je viens d'une province qui, comme le Manitoba, possède une ressource renouvelable, à savoir l'hydroélectricité. J'aimerais savoir si, d'après vous, cette ressource devrait être comptabilisée ou non en tant que ressource naturelle.

[*Français*]

**M. Lacroix :** Sénateur, je peux peut-être dire quelques mots à cet égard et Paul pourra certainement compléter.

Lorsqu'on a examiné les différences entre les ressources renouvelables et non renouvelables, on a rapidement réalisé que, sur un horizon de temps qui était pertinent pour des politiques, ces différences n'existaient pas.

On peut bien parler du fait que le pétrole albertain diminuera de plus en plus, mais avec les sables bitumineux, ils en ont encore pour environ 100, 125 ans. Alors, sur un horizon de 100 ans ou de 125 ans, commencer à faire la différence entre ressources renouvelables et non renouvelables n'a pas un grand sens.

Si on examine une ressource renouvelable comme le poisson dans les provinces atlantiques, où est le poisson maintenant dans les provinces atlantiques? Le bois était une ressource renouvelable, mais on s'aperçoit effectivement que ce n'est pas aussi renouvelable qu'on le croyait; de plus, quand il est renouvelé, il n'est plus compétitif par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays.

En d'autres mots, toutes ces notions qui avaient une certaine pertinence théorique sont beaucoup moins pertinentes en pratique.

Arrivons maintenant à la question de l'hydroélectricité, ressource renouvelable au même titre que le bois et le poisson en furent une. Dans le cas de l'hydroélectricité, notre rapport recommandait qu'elle soit traitée exactement comme les autres ressources renouvelables et non renouvelables incluses dans l'ensemble de ressources. En ce sens, ce qui entre dans la formule des péréquations, ce sont les revenus que les

case for other renewal and non-renewable resources, we encounter a problem: the very specific calculation of the revenue that can be derived from those resources.

The complex nature of those calculations and the number of assumptions that must be made in order to achieve a determined result are such that, in the panel's view, there would be an endless debate on the 22 assumptions that should have been made to arrive at a calculation of the rent on electricity, oil and all other resources. In view of that situation, we thought that the ideal solution was to take the actual revenues that each of the governments receives, regardless of the resource, and to add them to their fiscal capacity.

[English]

**Mr. Boothe:** I do not have much to add except to say that the traditional argument has been that renewable resources should be included 100 per cent, and then there was controversy over non-renewable resources. Some have argued, and it has been a traditional position of my province of Alberta, that because they were non-renewable, temporary, oil and gas revenues, for example, should not be included. As Mr. Lacroix said, oil and gas revenues have turned out not to be so temporary, and we notice that as prices change, as prices rise, our ability to exploit those revenues increases, so in practical terms, from the point of view of government finances, there is no real difference.

The innovation of the expert panel report is that it treats natural resources, wherever they are, whether they are deemed to be renewable or non-renewable, equally across the country.

We have always told our students that non-renewable natural resources are distributed unequally across Canada, and that is true. However, when you consider all resources, they are distributed much more equally across Canada. For example, Manitoba and Quebec are very rich in hydroelectric power. When you broaden your definition of resources and treat them equally, you get a much more equal distribution across the country, which is important.

**Senator Stratton:** My concern is that whereas oil and gas are driven by world markets, hydro is established, especially in the province of Manitoba, by the government itself. The rates are the lowest in North America, and I have a problem with that. To me, that resource is our oil, as it were, for the long-term future of the province. I firmly believe we should be doing something in regard to establishing a heritage fund.

Professor, what would you say about Quebec? Do you have the same view?

gouvernements tirent de l'hydroélectricité. Cependant, comme pour les autres ressources renouvelables et non renouvelables, nous rencontrons un problème : le calcul très précis de la rente que l'on peut tirer de ces ressources.

La complexité de ces calculs et le nombre d'hypothèses qui doivent être faits pour arriver à un résultat déterminé sont tels que, de l'avis du comité, il y aurait un débat à n'en plus finir sur les 22 hypothèses qu'on aurait dû faire pour arriver à un calcul de rente sur l'électricité, sur le pétrole ou sur toutes autres ressources. Vu cette situation, nous avons pensé que la solution idéale était de prendre les revenus réels que reçoivent chaque année les gouvernements, peu importe la ressource, et de les ajouter à leurs capacités fiscales.

[Traduction]

**M. Boothe :** Je n'ai pas grand-chose à ajouter si ce n'est que selon l'argument habituellement utilisé, les ressources renouvelables devraient être incluses à 100 p. 100 et qu'il existe une controverse à propos des ressources non renouvelables. Certains ont fait valoir, et c'est traditionnellement notre position en Alberta, que les ressources pétrolières et gazières étant temporaires et non renouvelables, les recettes qu'elles génèrent ne devraient pas être incluses dans le calcul. Comme l'a dit M. Lacroix, les recettes d'exploitation des ressources pétrolières et gazières ne sont plus vraiment temporaires et nous avons constaté qu'avec la fluctuation et la montée des prix, notre capacité d'exploiter ces recettes augmente, alors en pratique, du point de vue des finances publiques, il n'y a pas de réelle différence.

Il y a une idée innovatrice dans le rapport du groupe d'experts : traiter sur un pied d'égalité toutes les ressources naturelles du pays, d'où qu'elles proviennent, qu'elles soient classées renouvelables ou non renouvelables.

Nous avons toujours enseigné à nos étudiants que les ressources naturelles non renouvelables sont réparties inégalement d'un océan à l'autre et c'est la vérité. Pourtant, si l'on prend en considération l'ensemble des ressources, on remarque qu'elles sont réparties beaucoup plus équitablement d'un océan à l'autre. Par exemple, le Manitoba et le Québec sont très riches en énergie hydroélectrique. Si on élargit la définition de ressources et qu'on les traite sur un pied d'égalité, on obtient une répartition beaucoup plus équitable à la grandeur du pays, ce qui est important.

**Le sénateur Stratton :** Ma préoccupation est la suivante : alors que la valeur des ressources pétrolières et gazières est établie par les marchés internationaux, le prix de l'hydroélectricité est fixé, particulièrement au Manitoba, par le gouvernement. Ce sont les plus bas en Amérique du Nord et, pour ma part, cela me pose un problème, car cette ressource est, si l'on veut, notre pétrole pour l'avenir à long terme de la province. Je crois fermement que nous devrions agir afin de consolider cet héritage.

M. Lacroix, qu'en est-il pour le Québec? Partagez-vous ce point de vue?

[Translation]

**Mr. Lacroix:** In fact, the problem with hydroelectricity is that it has to be viewed historically. Historically, hydroelectricity essentially had a local market because the power grids weren't installed and because the North American market, to all intents and purposes, did not exist. In the circumstances, when electric capacity developed, there was a power surplus. It was in order to engage in economic development that highly advantageous rates were offered to consumers and industries that wanted to settle in those regions. There was virtually no exporting. The market did not exist.

What is happening now? We realize that the export market is growing considerably. There is a North American market for hydroelectric energy. We want to sell, we want to buy, and we want to have capacity, to the extent the grid is there. As a result of that, if you look at the situation in Quebec, you realize that hydro rates have been rising considerably in the past 10 years, and will continue to rise, because people realize it's not possible to let an opportunity like that pass without taking advantage of it.

Ten years ago, Hydro-Quebec paid from zero to \$300 million to the Quebec government, whereas the figure today is more than \$2 billion. And that \$2 billion goes into the resource revenues earned by the Government of Quebec in the same way as oil rents for the Government of Alberta.

In the circumstances, I believe we have to be prudent and not attribute to electricity characteristics that it did not have in terms of export capacity 10, 15 or 20 years ago. Now that capacity exists and, given the rationales of governments, they will indeed go after as much of that money as possible.

The Government of Quebec, like the Government of Manitoba, will prefer to receive \$3 billion from Hydro-Quebec and to hand over \$1 billion less to equalization, rather than receive nothing at all from Hydro-Quebec because its rates are too low and it does not export to the rest of the world.

[English]

**Mr. Boothe:** I would add that, in a world of climate change, it is very important that we charge the full price of energy, wherever it is. In a province where most of our electricity is generated by burning coal, that includes the full environmental cost of generating that electricity. That would immediately open up a gap between coal-fired electricity and hydroelectricity. We will never be able to deal with the climate change issue if we do not go to full costing of energy in Canada. I support the remarks of Mr. Lacroix on this matter.

**Senator Rompkey:** I was interested and a little surprised by some of the lines in Mr. Boothe's presentation, and I would like to read a couple of them. First, on page 3 you stated:

[Français]

**M. Lacroix :** En fait, le problème de l'hydroélectricité, il faut le regarder historiquement. Historiquement, l'hydroélectricité avait essentiellement un marché local parce que les réseaux n'étaient pas installés et parce que le marché nord-américain n'existait pas, à toutes fins pratiques. Dans ce contexte, quand on développait des capacités d'électricité, on était en excédent d'électricité. C'est dans le but de faire du développement économique, que l'on offrait des tarifs très avantageux aux consommateurs et aux industries qui voulaient bien s'installer dans nos régions. L'exportation n'était presque pas présente. Le marché n'existait pas.

Qu'arrive-t-il maintenant? On s'aperçoit que le marché de l'exportation s'accroît de façon considérable. Il y a un marché nord-américain de l'énergie hydroélectrique. On peut vendre, on peut acheter et l'on peut effectivement bénéficier, dans la mesure où le réseau est présent, d'une capacité. Suite à cela, si on regarde la situation au Québec, on réalise que les tarifs d'électricité croissent de façon considérable depuis 10 ans, et vont continuer de croître, parce que les gens réalisent qu'il n'est pas possible de laisser passer une possibilité comme celle-là sans en tirer profit.

Il y a 10 ans, Hydro-Québec versait de 0 à 300 millions de dollars au gouvernement du Québec alors qu'aujourd'hui cette somme dépasse les deux milliards. Et ces deux milliards entrent dans les revenus des ressources tirées du gouvernement du Québec au même titre que les rentes pétrolières pour le gouvernement de l'Alberta.

Dans ce contexte, je crois qu'il faut être prudent et ne pas imputer à l'électricité des caractéristiques qu'elle n'avait pas en termes de capacité d'exportation il y a 10, 15 ou 20 ans. Maintenant, cela existe et la rationalité des gouvernements fera qu'effectivement ils vont aller chercher le maximum de cet argent.

Le gouvernement du Québec, comme le gouvernement du Manitoba, préférera recevoir trois milliards de dollars d'Hydro-Québec et en remettre un milliard de moins à la péréquation plutôt que de ne rien recevoir du tout d'Hydro-Québec parce que ses tarifs seraient trop bas et qu'elle n'exporterait pas dans le reste du monde.

[Traduction]

**M. Boothe :** J'aimerais ajouter que, dans un monde soumis aux changements climatiques, il est essentiel de fixer le plein prix des ressources énergétiques, où qu'elles se trouvent. Dans une province où l'électricité est surtout générée par combustion de charbon, nous payons le coût environnemental total pour la produire. Cela créerait immédiatement un écart entre l'électricité provenant de la combustion de charbon et l'hydroélectricité. Nous n'arriverons jamais à composer avec les changements climatiques si nous n'adoptons pas la méthode du coût complet au Canada. J'appuie les commentaires de M. Lacroix sur cette question.

**Le sénateur Rompkey :** J'ai été intéressé et même un peu étonné par certains propos dans l'exposé de M. Boothe et j'aimerais en citer quelques-uns. Premièrement, vous avez affirmé ceci à la page 3 :

This same feeling about natural resources never developed in central or eastern Canada, because Canadians in those regions never had to fight for their constitutional equality.

I do not know whether Mr. Boothe remembers the Canadian flag coming down in St. John's before the accords were signed. What surprises me is a lack of understanding in the West about how the East feels. It is much the same feeling. That feeling was evident when Premier Brownlee came back with his deal on natural resources. The fact is that, legally, those resources are not within the purview of Newfoundland and Labrador or Nova Scotia. The court has ruled that. Yet, the proximity is to the province, and the reality is that this is the one resource at the moment that the province has to rely on because of the demise of other renewable resources of one kind or another. That generates a depth of feeling. Before those accords, the same thing was true in our province as is true on the chart that was distributed. Between 80 per cent and 90 per cent of all the government revenues from the offshore were going to the federal government. We were getting less than 20 per cent of the government take. That is behind the depth of feeling, but I would not underestimate the depth of feeling that still retains.

The other comment that was made —

**The Chairman:** Do you have a question, Senator Rompkey?

**Senator Rompkey:** I do, but it is important to get this on the record. At least, it is important to me.

Professor Boothe said, "Much as we love Canada, it is essential that we be in control of our own economic destiny." That is what we want, too.

If I have to ask a question, I would ask how Professor Boothe feels about the two Atlantic accords and how they fit into the proposals he has made.

**Mr. Boothe:** Because I was the associate deputy minister of the Department of Finance and involved in the negotiation of the accords, I will not give my view of them directly; I do not think that would be appropriate. However, I will try to explain how this fits with the arguments that I made and will touch on the impacts of the accords.

When Premier Williams said that we would have had a deal if it were not for those federal officials, I was one of those federal officials.

You mentioned that, legally speaking, the offshore resources are owned by all Canadians; that is the ruling of the Supreme Court. Effectively, however, the federal government has given the benefit of those resources to the provinces. Effectively, we have the same treatment. The exact treatment would be if, when Newfoundland entered Confederation, the federal government had not allowed it to get the revenues from its iron mines, for

Ce genre de sentiment à l'égard des ressources naturelles ne s'est jamais développé au centre et dans l'est du Canada [...] parce que les Canadiens de ces régions n'ont jamais dû se battre pour l'égalité constitutionnelle à ce chapitre.

J'ignore si M. Boothe se rappelle que le drapeau canadien avait été mis en berne à St. John's avant que les accords ne soient signés. Je suis surpris de constater que les habitants de l'Ouest ne comprennent pas ce que ressentent ceux de l'Est. Le sentiment est passablement le même. Cela semblait évident lorsque le premier ministre Brownlee est revenu d'Ottawa avec la Convention sur le transfert des ressources naturelles en poche. En fait, juridiquement, ces ressources ne sont pas du ressort de Terre-Neuve-et-Labrador ou de la Nouvelle-Écosse. La cour en a décidé ainsi. Par contre, la proximité revient à la province, et la vérité est qu'en ce moment, c'est la seule ressource sur laquelle la province peut compter, en raison de l'épuisement des autres ressources renouvelables. C'est ce qui entraîne un tel sentiment profond. Ce qui est présenté dans le graphique qui a été distribué était aussi vrai dans notre province avant ces accords. De 80 à 90 p. 100 des recettes d'exploitation des ressources extracôtières du gouvernement étaient versées au gouvernement fédéral. Nous recevions moins de 20 p. 100 de la part du gouvernement. C'est ce qui explique un tel sentiment profond, mais je ne sous-estimerai pas la gronde qui persiste.

L'autre commentaire formulé...

**Le président :** Avez-vous une question, sénateur Rompkey?

**Le sénateur Rompkey :** Oui, mais il est important d'aborder la question qui suit pour qu'elle figure au compte rendu. Du moins, c'est important pour moi.

M. Boothe a dit que, malgré l'amour que l'Ouest porte à la fédération canadienne, il est primordial qu'il maîtrise sa destinée économique. C'est ce que nous voulons aussi.

Si je dois poser une question, je demanderais à M. Boothe ce qu'il pense des deux accords de l'Atlantique et comment ceux-ci s'insèrent dans les propositions qu'il a faites.

**M. Boothe :** Puisque j'étais le sous-ministre délégué du ministère des Finances, et que j'ai participé à la négociation des accords, je ne donnerai pas mon opinion personnelle; je crois que cela serait inapproprié. Par contre, je tenterai d'expliquer comment tout concorde avec les arguments que j'ai présentés, puis je parlerai de l'incidence des accords.

Lorsque le premier ministre Williams a dit que nous aurions eu un accord n'eût été de ces représentants fédéraux, j'étais l'un de ces représentants fédéraux.

Vous avez mentionné que, juridiquement, les ressources extracôtières appartiennent à tous les Canadiens, conformément à la décision de la Cour suprême. Or, dans les faits, le gouvernement fédéral a octroyé les bénéfices de l'exploitation de ces ressources aux provinces. En réalité, nous avons le même traitement. Par exemple, le traitement juste serait que, lorsque Terre-Neuve a adhéré à la Confédération, le gouvernement

example. That is the basis on which Alberta and Saskatchewan entered Confederation.

The expert panel's recommendation puts all provinces on an equal footing. Therefore, it does deal with that concern. Even if we say that we want the Atlantic provinces to have the benefit of offshore resources, in the expert panel's proposal they are treated the same way as Alberta, Saskatchewan and every other province.

Premier Williams and some other premiers go farther than that. They argue that no account should be taken of natural resource revenues in the calculation of equalization entitlements and that there should be no cap. As a result, no notice would be taken of that second principle — fundamental fairness — or of the importance that the program not be allowed to make perverse transfers. Under the proposal of Premier Williams, we could have transfers going from Canadians living in provinces that do not receive equalization — and there is a growing number of them — to Newfoundland, even though its fiscal capacity, including natural resources, would be much higher.

It is important that we have a special treatment for natural resources — 50 per cent inclusion in the calculation of entitlements — but it should be limited by the cap. In that way, we have a fundamental fairness limit and we cannot ask people from Ontario or other provinces to contribute to equalization payments to provinces that have a higher fiscal capacity than theirs do.

**Senator Eggleton:** Mr. Boothe, I appreciate that you focused on the natural resources aspect of things. We have had a lot of general commentary. We must decide whether to go with the 100 per cent inclusion or the 50 per cent inclusion.

We also have to decide whether to use a 10-province standard or a five-province standard. Do you have any comments on that?

**Mr. Boothe:** To professors, the choice of the standard really does not matter. To voters, to Canadians, I think the only standard that passes the fairness test is the 10-province standard.

Sometimes people talk about altering the standard in order to meet some affordability goal. In fact, it has been argued that that was really the motivation for the five-province standard that we used in the past. Take the high Alberta off, take the low Atlantic provinces off and then focus. It was a median standard.

In history, we have had an Ontario standard, back at the very beginning of equalization, as well as a 10-province standard.

My view is that, to average Canadians, the 10-province standard is the only one that really makes sense. While there is no technical barrier to having another standard, I think to

fédéral ne lui ait pas permis de toucher les recettes d'exploitation de ses mines de fer. Ce sont les bases sur lesquelles l'Alberta et la Saskatchewan ont adhéré à la Confédération.

La recommandation du groupe d'experts place toutes les provinces sur un pied d'égalité. Elle tient donc compte de cette inquiétude. Même si nous disons que nous voulons que les provinces de l'Atlantique profitent des ressources extracôtières, elles sont traitées de la même façon que l'Alberta, la Saskatchewan et les autres provinces dans la recommandation du groupe d'experts.

Le premier ministre Williams et d'autres premiers ministres vont encore plus loin, faisant valoir qu'on ne devrait pas tenir compte des recettes d'exploitation des ressources naturelles dans le calcul du droit à péréquation et qu'il ne devrait pas y avoir de plafond. Par conséquent, on ne s'occuperait pas de ce deuxième principe — le principe fondamental d'équité — ou de l'importance que le programme ne permette pas de faire de transferts iniques. Tel que le propose le premier ministre Williams, il se pourrait que des transferts provenant de Canadiens vivant dans des provinces qui ne reçoivent pas de paiement de péréquation — et il y en a de plus en plus — soient versés à Terre-Neuve-et-Labrador, bien que sa capacité fiscale, incluant les ressources naturelles, soit beaucoup plus élevée.

Il est important de réserver un traitement particulier aux ressources naturelles — une inclusion de 50 p. 100 dans le calcul du droit à péréquation — mais il devrait être limité par le plafond. De cette façon, nous aurions une limite d'équité fondamentale et nous ne pourrions demander aux habitants de l'Ontario ou des autres provinces de contribuer aux paiements de péréquation versés aux provinces qui ont une plus grande capacité fiscale que leur province.

**Le sénateur Eggleton :** Monsieur Boothe, j'apprécie le fait que vous vous soyez concentré sur la question des ressources naturelles. Nous avons entendu beaucoup de commentaires généraux. Nous devons choisir entre une inclusion à 100 p. 100 ou une inclusion à 50 p. 100.

Nous devons également décider d'établir une norme à dix ou à cinq provinces. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Boothe :** Pour les professeurs, le choix de la norme n'a aucune importance. Pour les électeurs, pour les Canadiens, je crois que la seule norme qui soit juste est celle à dix provinces.

Les gens parlent parfois de changer la norme afin de respecter l'objectif de capacité financière. En fait, on a fait valoir qu'il s'agissait là de la seule raison pour laquelle nous utilisions la norme à cinq provinces dans le passé. Soustrayez la plus puissante — l'Alberta — soustrayez les plus faibles — les provinces de l'Atlantique —, puis calculez. C'était une norme médiane.

Au tout début de la péréquation, nous avons eu une norme de l'Ontario, en plus d'une norme à dix provinces.

Je crois que, pour le Canadien moyen, la norme à dix provinces est la seule qui soit vraiment raisonnable. Bien que, techniquement, rien ne nous empêche d'établir une autre norme,

maintain the political support across the country — the solidarity, as Mr. Lacroix has called it — the 10-province standard is the way to go.

**Senator Eggleton:** Would Canadians not say you have 100 per cent of the provinces, why not have 100 per cent of the natural resources?

**Mr. Boothe:** Some Canadians would say that, certainly. I think that most Western Canadians would not say that. I think it is a challenge of policy-makers to explain to all Canadians the rationale behind the program.

I have laid out why I think this is a principled approach. The challenge — sometimes of professors, rarely of public servants and always of politicians — is to explain the principled approach to voters.

**Senator Eggleton:** The Ontario government has said a number of things on this subject. It has complained, first of all, about some of the transfers — the Canada Social Transfer and the Canada Health Transfer. It has complained that it is getting less in those because the tax points are subject to the equalization formula. Therefore, it finds itself out of whack; it gets less for education and social services. It complains about Employment Insurance — that the person receiving Employment Insurance in Ontario is getting less than someone elsewhere in the country.

The Ontario government also says about this question of equalization that there is enough money in the whole formula and there does not need to be any more. They certainly would agree with your 50 per cent of resources. They probably also want the five-province standard, because that will lower the cost impact; and they would certainly love the cap and the principle of not going beyond the lowest receiving equalization province in terms of capacity.

What do you say about some of these Ontario points?

[*Translation*]

**Mr. Lacroix:** I am going back somewhat to what I said earlier. The cost of solidarity has obviously increased considerably, and we understand that Ontarians are asking themselves more questions than they used to.

However, in the report itself, we first talked about what we call as equalization associated with transfer payments, and we said that this problem had to be solved. We said that we really had to examine this situation so that there was no more confusion between equalization and other programs. We also said that equalization had to be done solely through equalization. Our recommendation was therefore clear on that point.

je crois que, pour conserver l'appui politique partout au pays — la solidarité, comme l'a dit monsieur Lacroix —, la norme à dix provinces serait le choix idéal.

**Le sénateur Eggleton :** Est-ce que les Canadiens ne demanderaient pas pourquoi ne pas avoir 100 p. 100 des ressources naturelles, puisque vous avez 100 p. 100 des provinces.

**M. Boothe :** Bien sûr, certains Canadiens le diraient. Je crois que la plupart des habitants de l'Ouest canadien ne seraient pas d'accord. Je crois que les décideurs ont la responsabilité d'expliquer à tous les Canadiens la raison d'être du programme.

J'ai expliqué pourquoi je crois qu'il s'agit d'une approche fondée sur des principes. Le défi — parfois pour les professeurs, rarement pour les fonctionnaires et toujours pour les politiciens — est d'expliquer cette approche fondée sur des principes aux électeurs.

**Le sénateur Eggleton :** Le gouvernement de l'Ontario a dit plusieurs choses à ce sujet. Premièrement, il s'est plaint de certains transferts — le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et le Transfert canadien en matière de santé. Il s'est plaint qu'il reçoit moins d'argent parce que les points d'impôt sont assujettis à la formule de péréquation. Par conséquent, il y a un déséquilibre; il reçoit moins d'argent pour l'éducation et les services sociaux. Le gouvernement de l'Ontario s'est plaint de l'assurance-emploi — que la personne qui touche des prestations d'assurance-emploi en Ontario reçoit moins d'argent que tout autre Canadien.

À propos de la péréquation, le gouvernement de l'Ontario dit aussi qu'il y a suffisamment d'argent dans la formule actuelle et qu'il n'est pas nécessaire d'en ajouter. Il souscrirait certainement à votre 50 p. 100 des ressources. Il voudrait probablement aussi que nous choissions la norme à cinq provinces, puisque les coûts seraient réduits; et il aimerait certainement avoir un plafond, en plus du principe voulant que la capacité financière ne soit pas plus élevée que celle de la province qui touche le montant de paiement de péréquation le moins élevé.

Que pensez-vous des commentaires formulés par le gouvernement de l'Ontario?

[*Français*]

**M. Lacroix :** Je reviens un peu à ce que je disais tantôt. Évidemment, le coût de la solidarité a beaucoup augmenté et on comprend que les Ontariens se posent davantage de questions qu'ils ne s'en posaient auparavant.

Cependant, dans le rapport lui-même, nous avons d'abord parlé de ce qu'on appelle cette péréquation associée aux paiements de transfert, et nous avons dit qu'il fallait solutionner ce problème. Nous avons dit qu'il fallait vraiment examiner cette situation afin qu'il n'y ait plus de confusion entre la péréquation et les autres programmes. Nous disions également qu'il fallait que la péréquation se fasse uniquement par la péréquation. Notre recommandation était donc claire à cet égard.

Now, fundamentally for the Ontario government, whether it be five provinces, 10 provinces, 50 per cent, 60 per cent of resources excluded or included, that is not the problem. It is the amount of equalization that will be transferred that is the problem.

**Senator Murray:** That is not a question of principle.

**Mr. Lacroix:** It's a question of principle in the sense that Ontarians believe that equalization has reached a level that probably corresponds to what they want to transfer. But I am saying that you have to look at the whole view to which the panel came and compare it to what all the provinces, including Ontario, accepted in 2005.

In 2005, the special program that they accepted stated the following: the figure was set at \$10.9 billion at the outset, with a growth rate of 3.5 per cent per year, regardless of what happened to provincial disparities.

As a result, in 2012-2013, we would arrive at a program that would have been in the order of \$16 billion. The formula that we propose can be much less costly than the previous one. Disparities among the provinces may decline. The price of oil is already starting to drop considerably; where will it stop? We do not know. Consequently, for Ontario, I believe that the formula proposed by the panel may ultimately be much less costly than the automatic formula that was accepted by all the provinces in 2005.

[English]

**Senator Eggleton:** While we are dealing primarily with equalization at this time, we will deal with the vertical aspect of this question. One of my interests is the problem with resources in cities and municipalities. I understand the constitutional framework fully, but that problem exists for municipal governments in general. Cities are not only picking up garbage and repairing sewers and sidewalks but are also dealing with social programs, the homeless and housing issues, and so on. Cities do not have the resources they need to do that kind of work so, yes, it is a vertical question. Do you have any thoughts on how that should be addressed?

[Translation]

**Mr. Lacroix:** When you look at the situation, if I disregard the equalization program, in my opinion, the fiscal imbalance lies much more between the federal government and taxpayers as a whole, than between the federal government and the provinces. The government only has to lower its taxes, and it will have no more surpluses and the provinces will occupy the tax field.

However, as regards the municipalities, they are provincial creations, they, under the Constitution, fall under provincial authority, and I find it hard to understand why we need federal intervention in order to help the provinces perform the role they must perform within the province under whose authority they are.

Maintenant, fondamentalement pour le gouvernement ontarien, que ce soit cinq provinces, 10 provinces, 50 p. 100, 60 p. 100 des ressources exclues ou incluses, ce n'est pas cela le problème. C'est le montant de péréquation qui sera transféré qui est le problème.

**Le sénateur Murray :** Ce n'est pas une question de principe.

**M. Lacroix :** C'est une question de principe au sens où les Ontariens croient que la péréquation a atteint un niveau qui correspond à ce qu'ils veulent transférer, probablement. Mais je dis qu'il faut regarder l'ensemble auquel est parvenu le comité et le comparer à ce que l'ensemble des provinces avait accepté en 2005, dont l'Ontario.

En 2005, le programme spécial qu'ils avaient accepté disait la chose suivante, à savoir qu'on fixait cela à 10,9 milliards de dollars au point de départ, avec un taux de croissance de 3.5 p. 100 par année, indépendamment de ce qui arrive aux disparités dans les provinces.

Tant et si bien qu'on arrivait, en 2012-2013, à un programme qui aurait été de l'ordre de 16 milliards de dollars. La formule que nous proposons peut être beaucoup moins dispendieuse que la précédente. Il se peut que les disparités entre les provinces s'atténuent. Le prix du pétrole commence déjà à diminuer de façon considérable; ou va-t-il s'arrêter? On ne le sait pas. Tant et si bien que, pour l'Ontario, je crois que la formule proposée par le comité risque d'être, à terme, beaucoup moins dispendieuse que celle automatique qui avait été acceptée par l'ensemble des provinces en 2005.

[Traduction]

**Le sénateur Eggleton :** Bien que nous discutons principalement de péréquation en ce moment, nous aborderons l'aspect vertical de cette question. Je m'intéresse notamment au problème des ressources dans les villes et les municipalités. Je comprends parfaitement le cadre constitutionnel, mais ce problème existe pour les administrations municipales en général. Les villes ne font pas que ramasser les ordures et réparer les égouts et les trottoirs; elles doivent aussi gérer les programmes sociaux, les questions d'habitation et de sans-abri, et j'en passe. Les villes n'ont pas les ressources nécessaires pour faire ce genre de travail donc, oui, il s'agit d'une question verticale. Avez-vous une idée de comment nous pouvons régler cette question?

[Français]

**M. Lacroix :** Quand on regarde la situation, si je sors du programme de péréquation, pour moi, le déséquilibre fiscal se trouve beaucoup plus entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des payeurs de taxe, plutôt qu'entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement n'a qu'à baisser ses taxes, il n'aura plus de surplus et les provinces pourront occuper le champ fiscal.

Mais pour ce qui est des municipalités, elles sont des créations provinciales, elles relèvent constitutionnellement de la responsabilité des provinces et je peux difficilement comprendre, effectivement, qu'on ait besoin d'une intervention fédérale pour pouvoir aider les provinces à remplir le rôle qu'elles doivent remplir au sein de la province dont elles dépendent.

So in the circumstances, I am in favour. Let us look, for example, at the entire GST issue. A further percentage point has been promised by the government, which is equal to approximately \$5.3 billion of tax room that the provinces can occupy and that could be occupied in order to turn over a portion to the municipalities; I believe that this process would be much more respectful of the order of powers in Canada, as opposed to the fact that the federal government is beginning to intervene in the municipalities.

The danger of federal government intervention is that we do not know when it will stop. There may be periods of surplus for the federal government. It may indeed decide to assist the municipalities with their infrastructure with a payment of \$2 billion or \$3 billion, then stick with that, saying that the rest is the responsibility of the province.

I believe that for the responsibilities to work, it is distinctly preferable that the federal government vacate the necessary tax room so that the provinces can help the municipalities perform their role. I would prefer that, and I think that would be much safer for the municipalities in the medium and long term than ad hoc federal government intervention.

[English]

**Senator Di Nino:** May we have your comments, Mr. Boothe?

**Mr. Boothe:** My view of this is simple, senator. The people of Edmonton should pay for Edmonton's services when they are largely the beneficiaries. The people of Alberta should contribute when they reap some benefit from services in Edmonton and Calgary. An argument can be made for that, but it is difficult for me to make an argument that people in Corner Brook, Newfoundland, or Edmundston, New Brunswick, should contribute to Edmonton's infrastructure. We know that federal government revenues come from everywhere in Canada. It is my view that if you can argue that the benefits are wide-ranging, then the federal government should have a significant role in funding municipal infrastructure projects.

**Senator Di Nino:** I would ask for clarification on the issue of the transfer of funds to municipalities, in particular to larger cities. Some countries have city states, whereby the cities have a structure that is beyond being purely municipal and created by the provinces. Mr. Lacroix, are you saying that you do not believe that the federal government has any role at all in transferring funds directly to the cities and that all funds to be directed to cities should go through the provinces?

Donc, dans ce contexte, je suis favorable. Regardons par exemple toute la question de la TPS. Il reste un point de pourcentage promis par le gouvernement, qui équivaut à environ 5,3 milliard de dollars de champ fiscal que peuvent occuper les provinces et qui pourrait être occupé pour en remettre une partie aux municipalités, je crois que ce processus serait beaucoup plus respectueux de l'ordre des pouvoirs au Canada en opposition au fait que le gouvernement fédéral commence à intervenir lui-même dans les municipalités.

Le danger des interventions du gouvernement fédéral est qu'on ne sait jamais quand elles vont s'arrêter. Il peut y avoir des périodes de surplus au gouvernement fédéral. Il peut décider effectivement d'aider les municipalités vis-à-vis de leurs infrastructures avec un paiement de deux, trois milliards de dollars, puis s'en tenir là, en disant que pour le reste, c'est la responsabilité de la province.

Je pense que pour la fonctionnalité des responsabilités, il est nettement préférable que le gouvernement fédéral évacue l'espace fiscal nécessaire pour que les provinces puissent aider leurs municipalités à remplir leur rôle. Je préférerais cela et je crois que pour les municipalités, à moyen et à long terme, ce serait beaucoup plus sûr qu'une intervention ponctuelle du gouvernement fédéral.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino :** Pouvons-nous avoir vos commentaires, monsieur Boothe?

**M. Boothe :** Mon point de vue à ce sujet est simple, monsieur le sénateur. Les habitants d'Edmonton devraient payer les services offerts à Edmonton s'ils en sont les principaux bénéficiaires. La population de l'Alberta devrait contribuer si elle retire un bénéfice des services offerts à Edmonton et à Calgary. Cela se discute, mais il m'est difficile de convaincre les habitants de Corner Brook, à Terre-Neuve-et-Labrador, ou d'Edmundston, au Nouveau-Brunswick, qu'ils devraient contribuer au financement de l'infrastructure d'Edmonton. Nous savons que le gouvernement fédéral tire ses revenus de toutes les provinces et de tous les territoires. Selon moi, si vous pouvez justifier que la portée de ces bénéfices est générale, alors le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle important dans le financement des projets d'infrastructures municipales.

**Le sénateur Di Nino :** J'aimerais avoir des précisions sur la question du transfert de fonds aux municipalités, surtout celui aux grandes villes. Dans certains pays, il existe ce qu'on appelle des Cités-États, dans lesquelles la structure n'est pas simplement municipale et créée par les provinces. Monsieur Lacroix, vous dites que vous ne croyez pas que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans le transfert direct de fonds aux villes et que tous les fonds destinés aux villes devraient passer par les provinces?

[Translation]

**Mr. Lacroix:** In principle, I think it would be preferable that funding go through the provinces and go to the municipalities. There may be, and there have been, federal-provincial infrastructure programs, including an agreement for transfers, with very extensive cooperation.

What should be hoped is that, every time a program is aimed at the municipalities, it can be in perfect harmony with what the provinces want. In other words, it would be extremely unfortunate for the federal government to have its own vision of Toronto's development that is not in perfect harmony with the vision that the Government of Ontario has for the development of the City of Toronto. One can't imagine that kind of situation.

So, if there are transfer programs, they must be joint, accepted and negotiated for both parties. I very much believe in the importance of the major cities in future economic development; that is obvious; we see it everywhere. However, we must leave the municipalities full capacity to be the entrepreneurs of their city. They are under the authority of the provinces, and the provinces must be allowed the opportunity to provide them with the means.

So it is not because I come from Quebec, but I think you always have to be a bit prudent when one level of government, whose responsibility it is not, decides that it wants to have programs specific to the responsibility of another jurisdiction. I do not think that is the best way to operate a country.

[English]

**Mr. Boothe:** There could be an argument in the case where the federal government takes actions that specifically impact the services delivered by cities. Toronto is a bit unusual in this case because Ontario municipalities have a large responsibility for social assistance, which is unusual elsewhere in Canada. Certainly, if the provincial government were to delegate responsibility for new immigrants to the cities, then an argument could be made for the federal government's making a contribution. However, a concern arises. When we teach our students the theory of grants, we tell them that when cities receive grants from both the federal and provincial governments and their federal grant is increasing, they cannot assume that the province will not react. The natural reaction of the province is to reduce their grant because the pressure is off that program and they can deal with all the other pressures.

In principle, it is best to have a coordinated approach where the cities see the money come from one place, and therefore all the incentives are properly aligned; otherwise, you may get provinces and the federal government working against one another in their dealings with cities.

[Français]

**M. Lacroix :** En principe, je crois qu'il serait préférable que les fonds passent par les provinces et aillent aux municipalités. Il peut y avoir, et il y en a eu, des programmes d'infrastructure fédéraux-provinciaux, comprenant une entente pour des transferts, avec une collaboration très grande.

Ce qu'il faut souhaiter, c'est que, chaque fois qu'un programme s'adresse à des municipalités, il puisse être en parfaite harmonie avec ce que les provinces veulent. En d'autres mots, il serait extrêmement malheureux que le gouvernement fédéral ait sa propre vision du développement de Toronto qui ne soit pas en parfaite harmonie avec la vision que le gouvernement de l'Ontario a du développement de la ville de Toronto. On ne peut pas imaginer une situation pareille.

Donc, s'il y a des programmes de transfert, ils doivent être conjoints, acceptés et négociés pour les deux parties. Je crois beaucoup à l'importance des grandes villes dans le développement économique futur, c'est évident, on le voit partout. Mais il faut laisser à ces municipalités la pleine capacité d'être les entrepreneurs de leur ville. Ils dépendent des provinces et il faut laisser aux provinces la possibilité de pouvoir leur donner les moyens.

Donc, ce n'est pas parce que je viens du Québec, mais je pense qu'il faut toujours être un peu prudent lorsqu'un niveau de gouvernement, dont ce n'est pas la responsabilité, se met en frais de vouloir avoir des programmes spécifiques à la responsabilité d'un autre. Je ne crois pas que ce soit la meilleure façon de faire fonctionner un pays.

[Traduction]

**M. Boothe :** C'est discutable, dans le cas où le gouvernement prend des mesures qui se répercutent directement sur les services fournis par les villes. Toronto est un cas à part, car les municipalités de l'Ontario assument une part importante de responsabilité dans la prestation de l'aide sociale, ce qui est plutôt rare ailleurs au Canada. Bien sûr, si le gouvernement provincial devait déléguer aux villes sa responsabilité à l'égard des nouveaux immigrants, alors on pourrait faire valoir que le gouvernement fédéral fasse une contribution. Cela soulève toutefois une préoccupation. Lorsque nous enseignons à nos étudiants la théorie des subventions, nous leur apprenons que si des villes reçoivent une subvention de la part du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, et que la subvention fédérale augmente, ils ne peuvent pas partir du principe que la province ne réagira pas. La réaction spontanée de la province est de réduire sa subvention parce que les exigences à l'égard de ce programme ont diminué et qu'elle peut ainsi s'attaquer à toutes les autres exigences.

En principe, il vaut mieux adopter une approche coordonnée, c'est-à-dire que les villes reçoivent l'argent d'une seule source, ce qui permet d'aligner correctement tous les incitatifs; sinon, il pourrait en découler une opposition entre les provinces et le gouvernement fédéral dans leurs rapports avec les villes.

**The Chairman:** Thank you, Senator Di Nino, and thank you professors for replying to that. It is quite tempting to get into the vertical issues of fiscal imbalance because, as Senator Eggleton pointed out, we might not see you again. Then again, we might. At this stage, we are dealing with equalization, that is, the horizontal balance issue. In the second phase of this study, for which we already have a mandate, we will get into the vertical balance issue.

[*Translation*]

**Senator Murray:** Mr. Lacroix, on what oil price data did you base your recommendations?

**Mr. Lacroix:** If you look at the annex at the end of the document, simulations were run for various oil prices. The objective, which was simple, was to determine whether we could have a program that, under normal conditions, would be sustainable with various oil prices.

**Senator Murray:** We are talking about high, moderate and low energy prices?

**Mr. Lacroix:** We ran various simulations, at differentiated prices ranging from \$40 to \$60, assuming that it could be a little more or a little less. But that's an interval that, relative to historical variations, was a very important interval, to move from \$40 to \$60 and to be able to return to \$40. We thought that, in such a broad range, the system would hold up. It would not get completely crazy.

Another important factor to bear in mind, and this is clearly stated in the report, is that the federal government — since equalization is a federal program — which is a government elected by all Canadians, can very well decide at one point, if the price of oil has reached \$125 a barrel, that the amount of equalization is too high. What we are recommending is that the formula not be changed in order to change the amount, but that a ceiling be fixed on the amount that the federal government can pay in equalization and that the formula, as it stands, be applied without changing it. So in this context, if, at some point, the price of oil, natural gas and other resources were such that the equalization payment were to be \$20 billion next year and the government only wanted to pay \$12 billion, the government would say that the ceiling is \$12 billion, but that it would apply the formula as it stands.

We did not take a position on the ideal amount of equalization; we believe there is not necessarily any ideal amount. That depends on how Canadians want to redistribute wealth and revenue in Canada, and that's a political decision. It is the politicians who say that they want to go to this limit and that, if they exceed such and such an amount that will cause political tensions such that the program will be called into question. That is something we cannot say. What we can say, however, is that we have a formula that seems good, that generates an amount and a way of redistributing

**Le président :** Merci, sénateur Di Nino, et merci messieurs les professeurs de vos réponses. On serait tenté d'aborder les questions de la gestion verticale du déséquilibre fiscal, puisque, comme l'a souligné le sénateur Eggleton, il se peut que nous ne vous revoyions plus; mais il se peut aussi que nous vous revoyions. À cette étape de l'étude, nous traitons de la péréquation, c'est-à-dire de l'équilibre horizontal. Dans la deuxième étape de l'étude, pour laquelle nous avons déjà été mandatés, nous étudierons la question de l'équilibre vertical.

[*Français*]

**Le sénateur Murray :** Monsieur Lacroix, à partir de quelles données sur le prix du pétrole avez-vous basé vos recommandations?

**M. Lacroix :** Si vous regardez l'annexe à la fin du document, il y a effectivement des simulations qui ont été faites pour divers prix de pétrole. L'objectif, qui était simple, était de savoir si on pouvait avoir un programme qui soit, dans des conditions normales, soutenable avec des prix de pétrole différents.

**Le sénateur Murray :** On parle de prix d'énergie élevés, modérés et faibles?

**M. Lacroix :** On a fait différentes simulations, à des prix différenciés allant de 40 \$ à 60 \$, se disant que cela pouvait être un peu plus ou un peu moins. Mais c'est un intervalle qui, par rapport aux variations historiques, était quand même un intervalle très important de passer de 40 \$ à 60 \$ et pouvoir retourner à 40 \$. On se disait que dans une variation aussi grande, le système résisterait. Cela ne deviendrait pas complètement fou.

Un autre élément très important à retenir, et cela est bien dit dans le rapport, est que le gouvernement fédéral — puisque la péréquation est un programme fédéral —, qui est un gouvernement élu par l'ensemble des Canadiens, peut très bien décider à un moment donné, si le prix du pétrole est rendu à 125 \$ le baril, que le quantum de la péréquation est trop élevé. Ce que nous recommandons, c'est de ne pas changer la formule pour changer le quantum, mais de mettre un plafond au montant que le gouvernement fédéral veut verser en péréquation, et d'appliquer, sans la changer, la formule telle qu'elle est. Donc dans ce contexte, si, à un moment donné, les prix du pétrole, du gaz naturel et d'autres ressources étaient tels que le paiement de péréquation devait être de 20 milliards de dollars l'an prochain et que le gouvernement ne voulait en mettre que 12 milliards, le gouvernement dirait que le plafond est de 12 milliards, mais qu'il applique la formule telle qu'elle est.

Nous n'avons pas pris de position sur le quantum idéal de la péréquation; nous croyons qu'il n'y a pas nécessairement de quantum idéal. Cela dépend de comment les Canadiens veulent redistribuer la richesse et le revenu au Canada, et c'est une décision politique. Ce sont les politiciens qui disent qu'ils veulent aller jusqu'à cette limite et que s'ils dépassent tel montant, cela créera des tensions politiques telles que le programme sera remis en cause. Cela, nous ne pouvons pas le dire. Ce que l'on peut dire, par contre, c'est que nous avons une formule qui paraît

that amount. If you find the amount too low or too high from a political standpoint, make your political decision. That is not an economist's decision.

**Senator Murray:** Mr. Lacroix, you have just boasted a bit about the fact that your recommendations might cost less than the new framework established by the government in 2004.

**Mr. Lacroix:** Depending on the assumptions regarding changes in oil prices and changes in disparities.

**Senator Murray:** The question is why your panel was not more generous with the provinces, since, as you recalled in your introductory statement, equalization represents only 1.5 per cent of gross domestic product, less than six per cent of federal expenditures, whereas it is 21 per cent of expenditures in Prince Edward Island and 10 per cent in New Brunswick?

**Mr. Lacroix:** The purpose of our panel was not to be more or less generous, but rather to find a formula that seemed more in sync with needs and the Canadian reality. When you look at the results of the application of our formula, you realize that the provinces as a whole very closely approach the fiscal capacity of Ontario. That is very generous, because there are some that start at \$2,000 less than Ontario's fiscal capacity.

So we believe that the standard of 10 provinces, plus the other principles that we have put in place, lead us to results that we think are entirely fair, just and quite generous. If we are talking about generosity, we could have taken the Alberta standard, which would have cost the federal government \$122 billion, which is maximum generosity, and which is unthinkable. So with the 10-province standard, if you look at the per capita spending of municipal and provincial programs in each of the provinces, you see that most of the provinces quite often have more or less than the Ontario standard with respect to expenditures. So what does generosity mean? We think this is an entirely acceptable balance.

**Senator Murray:** I believe Mr. Boothe had something to add.

[English]

**Mr. Boothe:** I do not like to think about equalization in terms of whether it is generous or ungenerous, because equalization is one of the few federal programs that has a very clear constitutional mandate. We should judge equalization on its contribution to allowing provinces to have reasonably comparable programs at reasonably comparable tax rates. That is the measure we should use.

I would like to bring the discussion back to energy because that is the elephant in the room, so to speak. Senators should be aware that even if energy prices remain at the current high levels — and, strictly speaking, equalization does not depend on energy prices, it depends on the revenues that are generated by energy — there is a profound change taking place in the Alberta energy sector. We

intéressante, qui génère un quantum ainsi qu'une façon de redistribuer le quantum. Si, politiquement, le quantum vous paraît trop bas ou trop élevé, prenez votre décision politique. Ce n'est pas une décision d'économistes, à cet égard.

**Le sénateur Murray :** Monsieur Lacroix, vous venez de vous vanter un peu du fait que vos recommandations pourraient coûter moins cher que le nouveau cadre établi par le gouvernement en 2004.

**M. Lacroix :** Dépendant des hypothèses de l'évolution des prix du pétrole et de l'évolution des disparités.

**Le sénateur Murray :** La question est de savoir pourquoi votre panel n'a pas été plus généreux à l'endroit des provinces, étant donné, comme vous nous l'avez rappelé dans votre déclaration liminaire, que la péréquation ne compte que pour 1,5 p. 100 du produit national brut, pour moins de 6 p. 100 des dépenses fédérales, tandis qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, c'est 21 p. 100 de ces dépenses et 10 p. 100 au Nouveau-Brunswick?

**M. Lacroix :** Le but de notre comité n'était pas d'être plus ou moins généreux, mais plutôt de trouver une formule qui paraissait le plus en phase avec les besoins et la réalité canadienne. Lorsqu'on examine le résultat de l'application de notre formule, on s'aperçoit que l'ensemble des provinces s'approche très près de la capacité fiscale de l'Ontario. C'est une très grande générosité quand même. Parce qu'il y en a qui partent à 2 000 \$ de moins que la capacité fiscale de l'Ontario.

Nous croyons donc que la norme de dix provinces, plus les autres principes que nous avons mis en place, nous amènent à des résultats qui nous paraissent tout à fait équitables, juste et assez généreux. Si on parle de générosité, on aurait pu prendre la norme albertaine qui aurait coûté 122 milliards de dollars au gouvernement fédéral, ce qui est la générosité maximale, et ce qui est impensable. Donc avec la norme de dix provinces, si vous regardez la dépense par personne des programmes municipal et provincial dans chacune des provinces, vous vous apercevez que la plupart des provinces ont à peu près souvent mieux ou moins que la norme ontarienne au niveau des dépenses. Donc que veut dire la générosité? Cela nous paraissait être un équilibre tout à fait acceptable.

**Le sénateur Murray :** Je crois que M. Boothe avait quelque chose à ajouter.

[Traduction]

**M. Boothe :** Je n'aime pas parler de la péréquation sous l'angle du caractère généreux ou non de celle-ci, car elle est l'un des rares programmes fédéraux dont le mandat constitutionnel est très clair. Nous devrions étudier la péréquation en évaluant comment elle permet aux provinces de créer des programmes raisonnablement comparables à un taux d'imposition raisonnablement comparable. C'est la mesure que nous devrions utiliser.

J'aimerais ramener la discussion à la question de l'énergie, car c'est elle l'éléphant blanc dans la salle, permettez-moi l'expression. Les sénateurs devraient être conscients que même si le prix de l'énergie reste au niveau élevé actuel — et, à vrai dire, la péréquation ne dépend pas du prix de l'énergie, elle dépend des revenus générés par l'énergie — un changement fondamental

are moving very rapidly from conventional oil and gas, which generate high royalties, to non-conventional oil and gas — not just oil, but also gas — which generate much lower royalties.

The disparities that you see, even if prices remain at their current levels, will shrink fairly rapidly in the future. This is a big fiscal challenge for the Province of Alberta — hopefully they are getting ready for it. It certainly has an impact on energy revenues and their impact on equalization in the future.

When you develop programs for the long term — not forever because no program can be designed to last forever — it is important that you do not design them to deal with the extraordinary situation of the moment without thinking about the future and what is likely to happen. The impact of high energy prices, even if those prices do not change, will lessen considerably in the next five to 10 years, and you should be aware of that.

**Senator Murray:** I remind both of you that some years ago this Senate committee did a study and produced a report on equalization — a report that we thought was principle-based. The principles were that equalization should be based on relative fiscal capacity of the provinces and that the best way to judge relative fiscal capacity was to include 10 provinces in the standard and 100 per cent of revenue sources to the extent that that could be done with a representative tax system. Those principles, by and large, were adopted by the Council of the Federation panel last year. As you know, I was a member of that, so full disclosure is important.

We took the position that if that principled approach produced a number that the federal government considered was not affordable, then the answer to the problem was to scale back proportionately and to take the political heat for doing so, to explain publicly what was being done.

The panel, of which Mr. Lacroix is a member and whose recommendations you support, begins by saying 50 per cent only of resource revenues. I know that Al O'Brien, who was here, and to a certain extent yourself, have dressed this up as a matter of principle. It seems to me to be only pragmatism. It could have been 40 per cent or 60 per cent but it has ended up at 50 per cent. That in itself seems to address a question of federal affordability.

On top of that, as Professor Lacroix has just reminded us, at the end of the day he is suggesting that the federal government should fix a quantum and scale back, if they feel it is necessary. You are providing, as they say, a belt-and-suspenders approach for the federal fisc.

The other matter I want to raise is in connection with what Senator Rompkey was saying about the offshore. You will be more aware of the details than I am, Mr. Boothe. Those offshore

s'amorce dans le secteur de l'industrie énergétique de l'Alberta. Nous prenons très rapidement nos distances par rapport au pétrole et au gaz classiques, lesquels produisent des taux de redevances élevés, et nous tournons vers le pétrole et le gaz non classiques — pas uniquement le pétrole, mais également le gaz —, lesquels entraînent des redevances nettement inférieures.

Les disparités que vous constatez, même si les prix restent à leur niveau actuel, diminueront assez rapidement à l'avenir. L'enjeu fiscal pour l'Alberta est grand — j'espère que la province s'y prépare. Cela se répercute indéniablement sur les revenus tirés des ressources énergétiques et leur incidence sur la péréquation à l'avenir.

Lorsqu'on élabore des programmes à long terme — pas pour toujours, car un programme ne peut pas être conçu pour durer toujours —, il est important que ces programmes tiennent compte et des circonstances extraordinaires du moment et de l'avenir, de ce qui est susceptible de se passer. L'incidence de prix énergétiques élevés, même si ces prix ne changent pas, diminuera considérablement dans les cinq à dix prochaines années, et vous devriez en être conscients.

**Le sénateur Murray :** Je vous rappelle qu'il y a quelques années, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a réalisé une étude et a produit un rapport sur la péréquation — un rapport que nous pensions être fondé sur les principes. Lesdits principes étaient que la péréquation devrait reposer sur la capacité fiscale relative des provinces et que la meilleure façon d'évaluer la capacité fiscale relative était d'inclure les 10 provinces dans la norme, ainsi que la totalité des sources de revenu, dans la mesure permise par un système fiscal représentatif. Ces principes, de façon générale, ont été adoptés par le groupe d'experts du Conseil de la fédération en 2005. Comme vous le savez, j'étais membre de ce groupe d'experts, alors il est important de divulguer toute l'information.

Nous avons convenu que si cette approche fondée sur les principes donnait un chiffre que le gouvernement fédéral ne jugeait pas abordable, il faudrait alors procéder à une réduction proportionnelle, assumer les pressions politiques de cette décision et en expliquer publiquement les raisons.

Le groupe d'experts, auquel siège M. Lacroix et dont vous appuyez les recommandations, commence par dire 50 p. 100 seulement des recettes de l'exploitation des ressources naturelles. Je sais qu'Al O'Brien, qui s'est présenté devant nous, et, dans une certaine mesure, vous en avez fait une question de principe. Pour moi, ça ressemble uniquement à du pragmatisme. Le chiffre aurait pu être 40 ou 60 p. 100, mais on a fini par décider que ce serait 50 p. 100. Cela semble, en soi, régler la question de la capacité financière fédérale.

De plus, comme M. Lacroix vient de nous le rappeler... Il suggère que, en fin de compte, le gouvernement fédéral devrait fixer un montant et le réduire par la suite s'il pense que cela est nécessaire. Avec cette approche, le fisc fédéral se munit à la fois de bretelles et d'une ceinture, si vous me permettez l'expression.

L'autre question que je tiens à soulever concerne les propos du sénateur Rompkey sur les ressources extracôtières. Monsieur Boothe, vous êtes certainement mieux au courant des

agreements go back to the 1982 negotiations with the Trudeau government. Mr. Chrétien was the energy minister then. From 1986 to 1988 there were further negotiations with the Mulroney government. Ms. Carney was the energy minister. The argument of those provinces then and now is that what they had anticipated in terms of the rate of exploration and development did not materialize; they did not get the benefit they had anticipated. They argue that indeed those accords provided for renegotiation, which is what has happened.

The panel would count 50 per cent of resource revenues for the entitlements, but then you will count 100 per cent of the revenue, as I understand it, in determining the cap. You have them perhaps coming and going. Certainly 100 per cent in terms of the cap will create an enormous — quite apart from everything else — political problem for the government. To go back to 2004, Mr. Harper's undertaking was a 10-province standard and zero inclusion of natural resource revenues. Saskatchewan welcomed that with open arms because they had had other problems, but they would have had a bonanza, and British Columbia to a lesser extent and Newfoundland to a smaller extent.

I do not know how you or he will impose a cap in which you calculate 100 per cent of resource revenues for that purpose. The problem is insuperable.

**Mr. Boothe:** First, let me say that 50 per cent is not the principle. The principle is a special treatment of natural resources. You are absolutely right: the implementation of the principle could be 40 per cent or 60 per cent. There is no magic to the 50 per cent. I think the expert panel was very clear. A rationale can be given, but the principle is the special treatment of natural resources. That principle applies to Newfoundland and Labrador and to Nova Scotia, in the same way that it applies to every other province.

**Senator Murray:** Why not 100 per cent?

**Mr. Boothe:** Why not 100 per cent? Because resources are distributed unevenly across the country, so it is a question of judgment. I will take off my professor hat and put on my hat as deputy minister of finance from an equalization-receiving province. Understand that this program has to attract the support of Canadians right across the country. Quite frankly, I have no problem defending the cap, because if we do not have the cap, equalization will have the capacity to make perverse transfers. That, it seems to me, undermines support for the whole program across the country and will eventually cause the program to come crashing down. I think that it is in the best interests of all provinces to have this cap, to prevent perverse transfers.

One of the few places that I disagree with the expert panel and with the Council of the Federation panel is on the idea that no matter how big the amount gets we can just scale it back. As a

détails que moi. Ces ententes sur les ressources extracôticières datent des négociations tenues en 1982 avec le gouvernement Trudeau. M. Chrétien était alors ministre de l'Énergie. Entre 1986 et 1988, d'autres négociations ont eu lieu avec le gouvernement Mulroney. Mme Carney était alors ministre de l'Énergie. L'argument de ces provinces était alors, et est toujours, que leurs prévisions à l'égard de l'exploration et du développement ne se sont pas concrétisées; les provinces n'en ont pas tiré les avantages qu'elles avaient escomptés. Elles font valoir que ces ententes prévoyaient la possibilité de renégocier et c'est ce qui s'est produit.

Le groupe d'experts tiendrait compte de 50 p. 100 des recettes de l'exploitation des ressources naturelles par rapport aux droits, mais vous, vous prenez 100 p. 100 des recettes, si j'ai bien compris, en ce qui concerne le plafond. Peut-être que ce pourcentage change continuellement. Si vous prenez 100 p. 100 pour le plafond, cela entraîne un énorme problème politique — indépendamment de tout le reste — pour le gouvernement. Si on remonte à 2004, M. Harper prévoyait une norme à 10 provinces et l'exclusion des recettes de l'exploitation des ressources naturelles. La Saskatchewan a accueilli cette proposition à bras ouverts, car elle avait d'autres problèmes à régler, mais cette solution aurait été une aubaine pour elle, plus que pour la Colombie-Britannique et encore bien plus que pour Terre-Neuve-et-Labrador.

Je ne sais pas comment vous allez vous y prendre ou comment lui va s'y prendre pour imposer un plafond en vertu duquel vous calculez 100 p. 100 des recettes de l'exploitation des ressources naturelles à cette fin. Le problème est insoluble.

**M. Boothe :** Premièrement, j'aimerais préciser que 50 p. 100 n'est pas le principe. Le principe est qu'on réserve un traitement spécial aux ressources naturelles. Vous avez tout à fait raison, le chiffre aurait pu être 40 ou 60 p. 100. Le chiffre de 50 p. 100 n'a rien d'une formule magique. Je pense que le groupe d'experts était clair à ce sujet. On pourrait justifier ce chiffre, mais le principe est le traitement spécial. Ce principe s'applique à Terre-Neuve-et-Labrador et à la Nouvelle-Écosse comme à toutes les autres provinces.

**Le sénateur Murray :** Pourquoi pas 100 p. 100?

**M. Boothe :** Pourquoi pas 100 p. 100? Parce que la répartition des ressources est inégale d'un océan à l'autre. C'est donc une question de jugement. Je vais échanger mon chapeau de professeur pour celui de sous-ministre des Finances d'une province qui reçoit des paiements de péréquation. Comprenez que ce programme doit obtenir l'appui de tous les Canadiens. Pour être franc, je n'ai aucun problème à défendre le plafond, parce que si nous ne le maintenons pas, le programme de péréquation permettra de faire des transferts iniques et cela, selon moi, mine l'appui que la population canadienne pourrait donner à l'ensemble du programme et finirait par entraîner l'effondrement du programme. Je pense que ce plafond défend les intérêts de toutes les provinces et empêche les transferts iniques.

Un des seuls points sur lesquels je suis en désaccord avec le groupe d'experts et celui du Conseil de la fédération, c'est l'idée que, peu importe l'ampleur du montant, il suffit de le réduire. En

senior public servant, I understand that politically that is not a sustainable position for the federal government. To say that equalization turns out to be this much but we will scale it back because we find it unaffordable gives the federal government no sustainable place to stand.

My answer to that is that if we ever find ourselves in that place, we will have to have more Senate hearings and we will have to look again at this program. As I said, no program lasts forever. No program can be designed for every eventuality.

Especially given what I have said about the future of energy revenues in Alberta and its impact on the program, I do not think that affordability of the program will be a practical problem moving forward. I would not spend too much time worrying about that. I would spend more time worrying about whether we have a set of principles that we can communicate to Canadians across the country and that will at a political level attract their support.

I think that this set of principles works. Quite frankly, and Professor Lacroix has said this also, I have not seen another package that does the same thing.

**Senator Murray:** I think that 100 per cent of resource revenue would work, to use your term.

It is easy for a senator to say this, but I think that scaling back is a far more rational thing to do, and it is fairer in the long term to do it, as I say, in the sight of man and God and take the heat for it rather than fiddle and manipulate the formula, as we have done time after time, beginning a few years ago when I was on the other side of the table representing one of the recipient provinces to ensure that Ontario did not become an equalization-receiving province. As you recall, the federal government moved from one standard to the next. A set of principles should prevail, yours or ours, and then if necessary we should scale back. If the program becomes unaffordable, the federal government will have to explain that. In the recent climate, I do not think the political reaction would be as severe as it might have been many years ago.

[Translation]

**Mr. Lacroix:** I'd like to go back to the question of the percentage of 50 per cent and the 100 per cent cap. We have to be very clear on this. The provinces that do not receive equalization, like Alberta, which receives neither the 50 per cent nor the cap, are affected, but not with regard to the amount. They are not the ones that are affected.

However, the provinces that were receiving and still receive equalization are not indifferent. If those provinces have natural gas and oil, they would have preferred zero per cent inclusion,

tant que haut fonctionnaire, je comprends que le gouvernement fédéral ne peut pas maintenir cette position à long terme du point de vue politique. Effectivement, il ne peut pas dire : « Le montant de la péréquation s'élève à tant, mais nous allons le réduire parce que nous jugeons qu'il est inabordable. ».

Je répondrai que, le cas échéant, nous devons tenir davantage de séances du Sénat et réexaminer ce programme. Comme je l'ai dit, aucun programme n'est éternel et aucun ne peut parer à toutes les éventualités.

Compte tenu particulièrement de ce que j'ai dit concernant l'avenir des recettes de l'exploitation des ressources naturelles en Alberta et l'incidence sur le programme, je ne pense pas que la capacité financière du programme sera un problème pratique qui empêchera d'aller de l'avant. Je ne m'inquièterais pas trop à ce sujet. Je m'inquièterais bien plus de savoir si nous avons un ensemble de principes que nous pouvons présenter aux Canadiens, d'un océan à l'autre, et qui nous garantissent leur soutien politique.

Je pense que cet ensemble de principes est à la hauteur. Pour être franc, et comme l'a dit le professeur Lacroix, je n'ai pas connaissance d'un ensemble de principes qui soit équivalent.

**Le sénateur Murray :** Je pense que 100 p. 100 des recettes de l'exploitation des ressources naturelles, « ça serait à la hauteur », si vous me permettez de citer vos paroles.

Il est facile pour un sénateur de dire cela, mais je pense que la réduction est une démarche bien plus rationnelle et que, à long terme, elle est plus équitable, aux yeux des hommes et de Dieu. Et il vaut mieux en assumer les conséquences que de traficoter et manipuler la formule, comme ce fut le cas plusieurs fois. Cela remonte à quelques années, alors que j'étais assis de l'autre côté de la table à titre de représentant de l'une des provinces qui touchent des paiements de péréquation, et que mon rôle était de veiller à ce que l'Ontario ne devienne pas une province qui reçoive des paiements de péréquation. Vous vous souvenez que le gouvernement fédéral a passé d'une norme à l'autre. Un ensemble de principes doit prévaloir, le vôtre ou le nôtre, et ensuite, s'il y a lieu, nous devrions procéder à une réduction. Si le programme devient inabordable, le gouvernement fédéral devra en expliquer les raisons. Compte tenu du climat qui règne actuellement, je ne pense pas que la réaction politique serait aussi virulente qu'elle l'aurait été il y a bon nombre d'années.

[Français]

**M. Lacroix :** J'aimerais revenir sur la question du pourcentage de 50 p. 100 et du cap à 100 p. 100. Il faut être très clair à cet égard. Les provinces qui ne reçoivent pas de péréquation, comme l'Alberta qui ne reçoit ni le 50 p. 100, ni le cap, sont affectées, mais pas dans le quantum. Ce ne sont pas elles qui sont affectées.

Cependant, les provinces qui recevaient et qui reçoivent encore de la péréquation ne sont pas indifférentes. Si ces provinces ont du gaz naturel et du pétrole, elles auraient préféré

because, that way, they could draw all they could in equalization, without their oil and gas revenues affecting them negatively. So we understand that this is what those provinces wanted.

Now putting in 100 per cent inclusion removed a major incentive for those provinces, because each time they did a development that generated resources and revenues, there was a risk that their equalization would decline by the same amount.

Second, since these resources are also provincially owned, we thought it was a good idea to leave those provinces with a natural resources exploitation benefit that was different from what they would have if those resources did not belong to them.

We discussed the 100 per cent cap extensively in the report, and the ideal cap would be the one that removes 100 per cent of the costs borne by the provinces so that the resources can be developed in their province.

But that is extremely complex. First, there are no data on the subject.

Second, everything depends on the type of resource because there are not just oil and gas, but also all the other forms of resources. That depends on the age of the resource operations. That depends on so many factors that the cap reduction could range between zero per cent and 30 per cent.

We said 100 per cent in the report, but, in the event we are able to prove that, on average, for all resources, the provinces spend 15 per cent, then 15 per cent should be the cap reduction.

But we were not able to find it and we have not found data enabling us to find it. That is what explains the 100 per cent figure.

[English]

**Senator Murray:** One of the interesting things that Professor Boothe outlined for us was his analysis and rejection, as I take it, of the argument of supposed disincentives caused by equalization for the exploration and development of natural resources. That is certainly the experience and the testimony that we have received from various provinces at different times.

**Senator Mitchell:** I am sure you are aware of the think tank AIMS, the Atlantic Institute for Market Studies. They presented to us a provocative analysis, if still a work-in-progress, several weeks ago. AIMS' argument would be that equalization is an incentive to create debt amongst the provinces. Could you comment on that? Do you believe that to be the case?

[Translation]

**Mr. Lacroix:** It is not only creating debt, but also paying public servants higher salaries and saying that all misfortunes are the result of equalization. I do not think that is the case. I do not think that we can isolate a program that represents only 25 per

0 p. 100 d'inclusion. Parce que ce faisant, elles pouvaient retirer tout ce qu'elles pouvaient en péréquation sans que les revenus du pétrole et du gaz ne les affectent négativement. On comprend donc que c'est ce que ces provinces désiraient.

Maintenant, mettre 100 p. 100 d'inclusion enlevait un grand incitatif à ces provinces. Ceci parce que chaque fois qu'elles faisaient un développement amenant des ressources et des revenus, il y avait un risque effectivement de voir la péréquation descendre d'autant.

Deuxièmement, du fait que ces ressources sont également une propriété provinciale, il nous apparaissait intéressant de laisser à ces provinces un bénéfice à l'exploitation des ressources naturelles qui soit différent de celui qu'elles auraient si ces ressources ne leur appartenaient pas.

Nous avons beaucoup discuté du cap de 100 p. 100 dans le rapport, et le cap idéal serait celui qui enlève du 100 p. 100 les coûts assumés par les provinces pour que les ressources puissent être développées dans leur province.

Or, cela est extrêmement complexe. Premièrement, il n'y a pas de données à ce sujet.

Deuxièmement, tout dépend du type de ressources parce qu'il n'y a pas seulement que le gaz et le pétrole, mais également toutes les autres formes de ressources. Cela dépend de l'âge des exploitations de ressources. Cela dépendait de tellement de facteurs et nous avons tellement peu de données que cela pouvait osciller entre 0 p. 100 et 30 p. 100 de réduction du cap.

Dans le rapport, nous avons dit 100 p. 100, mais s'il advient cependant que nous soyons en mesure de faire la preuve qu'en moyenne, sur l'ensemble des ressources, les provinces dépensent 15 p. 100, alors le 15 p. 100 devrait être en réduction du cap.

Mais nous n'étions pas en mesure de le trouver et nous n'avons pas trouvé de données permettant de le trouver. Voilà ce qui explique le pourcentage de 100 p. 100.

[Traduction]

**Le sénateur Murray :** L'un des éléments intéressants que M. Boothe nous a présentés, c'est son analyse et son rejet, selon ce que j'ai compris, de l'argument selon lequel la péréquation entraînerait des conséquences dissuasives sur l'exploration et le développement des ressources naturelles. Diverses provinces nous ont certes dit, à différentes reprises, que c'est ce qui se produit.

**Le sénateur Mitchell :** Je suis certain que vous connaissez le groupe de réflexion AIMS, l'Atlantic Institute for Market Studies. Il y a plusieurs semaines, l'institut nous a présenté une analyse sujette à controverse, qui est toujours en cours. Il avance que la péréquation est un incitatif pour endetter les provinces. Pourriez-vous commenter cette déclaration? Pensez-vous que c'est le cas?

[Français]

**M. Lacroix :** Ce n'est pas seulement de créer des dettes, mais aussi de donner des salaires plus élevés aux fonctionnaires et de dire que tous les malheurs arrivent par la péréquation. Je ne pense pas qu'il en soit ainsi. Je ne pense pas qu'on puisse isoler un

cent of all federal transfers and that represents a very small portion of all federal spending done in the provinces, whether we like it or not.

I do not think we can attribute to this program the fact that a certain number of the provinces that receive equalization have a higher rate of indebtedness. Some provinces could tell you that they have a higher rate of indebtedness because they did not yet have the fiscal capacity to provide the services they had to provide and that, consequently, equalization helps them in that direction. So I do not think there is a connection.

The other factor I think is important is to say that, if ultimately the provinces did not have equalization, they would be forced to tighten their belts, to tighten the vice on their public servants' salaries, to spend less, and that would be much more effective and much better like that.

If there were no equalization, the federal government would be obliged to do the spending in the provinces and would be obliged to pay federal public servants in the provinces. I have always thought that, at the time Canada Post belonged to the federal government, the letter carriers all had the same salaries across Canada.

In other words, if federal public servants performed the duties that the provinces do not perform, because they cannot afford it without equalization, I do not see how this salary question would be different.

All kinds of arguments are put forward and presuppose that, if the services that the provinces provided with the aid of equalization were provided differently — which is what happens in other countries such as France — it would be more efficient. But no one believes that.

If services were not rendered, I wonder what a province like Prince Edward Island would do. If that province saw its revenue budget cut by 22 per cent, how would it provide its health services, its education services and its road services? I do not understand how someone could think that is possible.

[English]

**Mr. Boothe:** As a social scientist, I am struck that there are few other areas of inquiry that have so much theory and so little evidence. When I was Deputy Minister of Finance in Saskatchewan, we received equalization payments throughout my tenure and we paid down our debt substantially. I would like to see credible evidence that supports these arguments. Basically, anecdote takes over from evidence in these arguments and I find it hard to take.

Take the Voisey's Bay example, which is brought up all the time. I think the Voisey's Bay example is better explained by my theory, that provinces maximize job creation, than it is by the idea

programme qui ne représente que 25 p. 100 de tous les transferts fédéraux, et qui représente très peu dans l'ensemble des dépenses fédérales faites en grande partie dans les provinces, qu'on le veuille ou non.

Je ne pense pas que l'on puisse imputer à ce programme le fait que, parmi les provinces qui en reçoivent, un certain nombre ont un taux d'endettement plus élevé. Certaines provinces pourraient vous dire qu'elles ont un taux d'endettement plus élevé parce qu'elles n'avaient pas encore la capacité fiscale de pouvoir rendre les services qu'elles devaient rendre et que, conséquemment, la péréquation les aide en ce sens. Je ne crois donc pas qu'il y ait de lien.

L'autre élément qui m'apparaît important est de dire que si dans le fond les provinces n'avaient pas la péréquation, elles seraient obligées de se serrer la ceinture, de serrer la vis sur les salaires de leurs fonctionnaires, de dépenser moins, et ce serait beaucoup plus efficace et beaucoup mieux comme cela.

S'il n'y avait pas de péréquation, le gouvernement fédéral serait obligé de faire les dépenses dans les provinces et serait obligé de payer des fonctionnaires fédéraux dans les provinces. J'ai toujours pensé qu'à l'époque où Postes Canada appartenait au gouvernement fédéral, les facteurs avaient tous le même salaire au Canada.

En d'autres mots, si les fonctionnaires fédéraux remplissaient la tâche que les provinces ne remplissent pas parce qu'elles n'ont pas les moyens sans la péréquation, je ne vois pas comment cette question salariale serait si différente.

Toutes sortes d'arguments sont mis de l'avant et présupposent que si les services que rendent les provinces à l'aide de la péréquation étaient rendus différemment, — ce qu'on a dans d'autres pays comme la France — ce serait plus efficace. Mais personne ne croit à cela.

Si les services n'étaient pas rendus, je me demande ce que ferait une province comme l'Île-du-Prince-Édouard. Si cette province voyait son budget de revenus coupé de 22 p. 100, comment ferait-elle pour rendre ses services de santé, ses services d'éducation et ses services routiers? Je ne comprends comment quelqu'un peut penser cela possible.

[Traduction]

**M. Boothe :** En tant que spécialiste en sciences sociales, ce qui me frappe c'est qu'il existe peu d'autres domaines d'enquête où il y a autant de théories et si peu de preuves. Lorsque j'étais sous-ministre des Finances en Saskatchewan, nous avons reçu des paiements de péréquation pendant toute la durée de mon mandat, et nous avons considérablement amorti notre dette. J'aimerais voir des preuves crédibles qui corroborent ces arguments. Dans le fond, les anecdotes supplantent les preuves et je trouve cela difficile à accepter.

Prenez l'exemple de Voisey's Bay, auquel il est constamment fait référence. Je pense que ma théorie explique mieux l'exemple de Voisey's Bay, c'est-à-dire que les provinces maximisent la

that provinces maximize revenue. There is only one observation. It is hard to test those two theories, one against the other.

**Senator Mitchell:** The Canada West Foundation has begun to write its concern that runaway wealth in Alberta will begin to create tensions in the federation. This is pure speculation, but they certainly have not addressed the question of whether, if that were to occur, there are initiatives that Alberta could take that in some way would serve the country while serving Alberta's self-interest, making the initiatives politically palatable to Albertans and a contribution to Canada that would be observed and respected by other Canadians.

Do you agree with that projection? I think your earlier argument that things would be different in the next five to 10 years may answer that, Mr. Boothe.

Are there any discussions, literature, thought or body of work being given to the idea of initiatives that Alberta could take?

I know former Premier Peter Lougheed mentioned a number of months ago the idea of Alberta loaning money to provinces to fund their debt rather than have them borrow elsewhere and internationally. Could you comment on that?

[*Translation*]

**Mr. Lacroix:** One thing is clear, however, and we have seen this around the world during oil booms. The region in the greatest danger is Alberta.

The boom that is occurring there could cause a major problem for Alberta's overall economic development. Everything is attracted to the resource sector, and no other businesses can develop as a result of high wages and the labour shortage and everything else.

This is very serious because, at some point, the oil price collapses, and you do not have the economic support that enables you to go further. We have witnessed that in other countries, and that is why certain countries have decided — to avoid this ill, this "Dodge disease" — to relieve the pressure, to lower the rate of development and to remove funds from the system to prevent too rapid development.

So the first problem arises in Alberta first. Quite obviously, it arises in the rest of Canada because Alberta is not a negligible part in the economy of Canada as a whole. As Paul Boothe correctly pointed out, there is not only one emerging problem in Alberta. There are enormous revenues coming from the federal government and other provinces. And when you look at the Canadian economy as a whole, it is quite extraordinary that, in a single country, you have an enormous potential for development of the knowledge economy — which you have in Ontario, Quebec, which you also have in the West, perhaps with less intensity; so you have the economy of the future apart from resources which is very much present — and a wealth of natural

création d'emplois et non les recettes. On est en présence d'une seule observation et il est difficile de tester ces théories en les opposant.

**Le sénateur Mitchell :** La Canada West Foundation a commencé à exprimer sa préoccupation voulant que l'explosion des richesses en Alberta finisse par créer des tensions au sein de la fédération. Ce n'est que pure spéculation, mais cet organisme ne s'est pas demandé si, le cas échéant, l'Alberta pouvait prendre des initiatives au profit du Canada tout en défendant ses intérêts, c'est-à-dire faire accepter les initiatives aux Albertains du point de vue politique et apporter une contribution au Canada, qui serait respectée par les autres Canadiens.

Est-ce que vous êtes d'accord? Je pense que vous avez fait valoir que les choses seraient différentes dans les cinq à dix prochaines années, ce qui peut constituer une réponse à cela, monsieur Boothe.

Existe-t-il des discussions, de la documentation, des réflexions ou des ouvrages qui donnent des idées quant à la nature des initiatives que l'Alberta pourrait prendre?

Je sais que l'ancien premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed, a mentionné, il y a quelques mois, l'idée que l'Alberta prête de l'argent aux autres provinces pour financer leur dette au lieu de les laisser emprunter ailleurs ou à l'étranger. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires à ce sujet?

[*Français*]

**M. Lacroix :** Une chose est évidente cependant, on a vu cela partout dans le monde lors de booms pétroliers. La région la plus en danger c'est l'Alberta.

Le boum qui se produit là risque de créer effectivement un problème majeur pour le développement économique global de l'Alberta. Tout est attiré vers le secteur des ressources et tout autre entreprise ne pourra pas se développer compte tenu du salaire élevé et du manque de main-d'œuvre et de tout ce que vous voulez.

C'est très grave parce qu'à un moment donné, le prix du pétrole s'écroule et vous n'avez pas le support économique qui vous permette d'aller plus loin. On a connu cela dans d'autres pays et c'est pourquoi certains pays ont décidé — pour éviter ce mal, ce « Dodge disease » — d'enlever de la pression, de réduire la rapidité du développement et d'enlever des fonds du système pour empêcher un développement trop rapide.

Donc, le premier problème se pose en Alberta d'abord. Bien évidemment, il se pose au reste du Canada parce que l'Alberta n'est pas négligeable dans l'économie de l'ensemble du Canada. Comme l'a bien souligné Paul Boothe, il n'y a pas qu'un problème qui ressort en Alberta. Il y a des revenus énormes qui arrivent au niveau du gouvernement fédéral et des autres provinces. Et quand on regarde l'économie canadienne dans son ensemble, c'est quand même extraordinaire que, dans le même pays, vous ayez à la fois un énorme potentiel de développement de l'économie de la connaissance — que vous avez en Ontario, au Québec, que vous avez aussi dans l'Ouest, peut-être avec moins d'intensité. Vous avez donc l'économie de l'avenir en dehors des ressources qui est

resources, including oil and gas, that everyone envies. We will not start complaining about that. We will not start saying: "It is unfortunate that we have oil and gas; if we did not have any, we would not have any problems." We must ensure that these resource developments, which will last in time because there are a lot of them, are not so harmful, in the short and medium terms, for the rest of the economy and do not cause too much damage. And we must simultaneously develop our knowledge economy and knowledge both in the east and the west of the country and ensure that there is a balance between these two elements. I believe that is entirely possible and that it is an unheard of opportunity in a country such as Canada to have at the same time brains, innovation, a knowledge economy and incredible resources enabling it to create wealth. I am saying there is definitely a chance of achieving that.

[English]

**Mr. Boothe:** I agree with those points. We do know that the federal government and other provinces will share substantially in the benefits of energy development in Alberta.

As an Albertan I would certainly like to see Alberta take a leading role, along with other provinces, and contribute to national life in the same way as other large provinces traditionally have. Perhaps we will see that in the future.

I would also note that currently only two provinces out of the 10 are in deficit. One is Prince Edward Island, with a very small deficit, and the other is Ontario. Part of Ontario's deficit last year was the result of last-minute spending choices.

Canadian capital markets are well able to provide the savings to finance those things. Alberta's job is to support those national programs, including the Canada Pension Plan and Employment Insurance, which allow people to move back and forth across the country to work and have the best lives they can. Beyond that, Alberta's job is to develop the human capital of the country just as all provinces are trying to.

**Senator Mitchell:** Apart from everything else that you both do, you are active participants in post-secondary education. There is an equalization requirement in that public policy area. There are impediments to that from the federal level of jurisdiction and the possibility of its spending power. Productivity is increasingly becoming an issue in Canada. Corporations in Canada spend a great deal less on training and developing their employees than U.S. corporations spend. The federal government has an enhanced role to play in that. How do we do that?

[Translation]

**Mr. Lacroix:** There are two aspects to postsecondary education. One of those aspects is the transfer payments for postsecondary education currently contained in what is called the Canada Social Transfer. They are part of the Canada Social

très présente — et une richesse de ressources naturelles, dont le pétrole et le gaz, que tout le monde nous envie. On ne commencera pas à se plaindre de cela. On ne commencera pas à dire : « C'est donc malheureux qu'on ait du pétrole et du gaz; si on n'en avait pas, on n'aurait pas de problème ». Il faut bien s'assurer que ces développements de ressources, qui vont durer dans le temps parce qu'il y en a beaucoup, ne soient pas si néfastes à court et à moyen terme pour le reste de l'économie et ne nuisent pas trop. Et il faut simultanément développer notre économie du savoir et de la connaissance autant dans l'est que dans l'ouest du pays et s'assurer qu'il y ait un équilibre entre ces deux éléments. Je crois que c'est tout à fait possible et c'est une occasion inouïe dans un pays comme le Canada, d'avoir à la fois les cerveaux, l'innovation, l'économie du savoir et des ressources incroyables qui lui permettent de créer de la richesse. Je dis qu'il y a certainement possibilité d'y arriver.

[Traduction]

**M. Boothe :** Je suis d'accord sur ces points. Nous savons que le gouvernement fédéral et les autres provinces tireront un profit substantiel des bénéfices du développement énergétique en Alberta.

En tant qu'Albertain, j'aimerais certes voir l'Alberta jouer un rôle de chef de file, en collaboration avec d'autres provinces, et contribuer à la vie nationale de la même façon que d'autres grandes provinces. Peut-être que cela se réalisera.

J'aimerais également souligner qu'actuellement seules deux des dix provinces accusent un déficit. L'une est l'Île-du-Prince-Édouard, qui est aux prises avec un petit déficit, et l'autre est l'Ontario. Une partie du déficit de l'Ontario de l'année dernière est imputable à des dépenses décidées à la dernière minute.

Les marchés financiers canadiens ont la capacité de fournir les réserves pour financer ces dépenses. Le rôle de l'Alberta est d'appuyer les programmes nationaux, y compris le Régime de pensions du Canada et l'assurance-emploi, lesquels permettent aux citoyens de se déplacer au pays pour travailler et s'offrir la meilleure vie possible. Le rôle de l'Alberta est également de développer le capital humain du Canada, comme toutes les autres provinces essaient de le faire.

**Le sénateur Mitchell :** Outre toutes les autres choses que vous faites, vous jouez un rôle actif dans l'éducation postsecondaire. Il faut appliquer les principes de la péréquation à ce domaine de politique publique. Il y a toutefois des obstacles : les compétences du fédéral et son pouvoir de dépenser. La productivité est de plus en plus un enjeu. Nos sociétés investissent considérablement moins dans la formation et le perfectionnement de leurs employés que les sociétés américaines. Le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Comment y parviendrons-nous?

[Français]

**M. Lacroix :** Il y a deux aspects à l'éducation postsecondaire. L'un des aspects est les paiements de transferts pour l'éducation postsecondaire contenus présentement dans ce qu'on appelle les « Canada social transferts ». Ils font partie du « Canada social

Transfer. That is a package, a block grant, and it is not separate. It is not part of that. This is one way to give the provinces the means to better support postsecondary education.

The other, very fundamental aspect, is all the funding for university research. On average, in all the provinces, the federal government must fund between 50 and 60 per cent of all university research that is being done in the provinces, leaving roughly 40 per cent for the provinces or the private sector or other organizations.

This is an absolutely crucial and fundamental role. The danger I see right now is that we are increasing postsecondary transfer payments, but, on the other hand, we are shutting the valves on federal government support for university research. With the \$1 or \$2 billion that we are giving in postsecondary transfers, we would stop expanding federal research support programs in order to compensate. I am afraid of that. We must ensure that the two programs go together. The federal government has a crucial role to play in the funding and orientation of university research in Canada. It must fully play that role and continue to invest enormously. It must also support the core budgets of the postsecondary institutions, and it must do that through transfer payments to the provinces. It cannot start making trade-offs between the two. I am afraid it will try to make a trade-off, increasing transfers and cutting research funding.

**Senator Ringuette:** You both referred to Canadian solidarity in your presentations. I agree that equalization payments are one of the components of Canadian solidarity.

The Canadian public want a system of federal government transfer payments to the provinces that is fair, equitable and balanced. And yet a range of transfers to the provinces or to multinationals is not addressed in the various scenarios that you proposed. I will give you some very clear examples.

First, we like to point the finger at the Atlantic provinces as the great beneficiaries of employment insurance programs, but, in British Columbia alone, there are as many as in the Atlantic Provinces as a whole. Second, cash transfers under the Canada Atlantic Accord for Nova Scotia and Newfoundland get a lot of media coverage. If a survey were conducted right now, a large percentage of the Canadian population could definitely say it is aware of the major oil transfers for Newfoundland and Nova Scotia.

However, we have never heard about the substantial tax credits granted to Alberta and its businesses for oil sands development. That represents a transfer payment because, in my humble opinion, it concerns revenues not received by the federal government.

transferts ». C'est un « package », un « block grant » et ce n'est pas séparé. Ce n'est qu'une partie de cela. C'est une façon de donner les moyens aux provinces de pouvoir mieux soutenir l'éducation postsecondaire.

L'autre aspect, très fondamental, c'est tout le financement de la recherche universitaire. En moyenne, dans l'ensemble des provinces, le gouvernement fédéral doit financer entre 50 et 60 p. 100 de toute la recherche universitaire qui se fait dans les provinces, laissant à peu près 40 p. 100 aux provinces ou au secteur privé ou aux autres organismes.

C'est un rôle absolument crucial et fondamental. Le danger que je vois présentement, c'est qu'on accroisse les paiements de transferts postsecondaires, mais que de l'autre côté, on ferme les valves du soutien de la recherche universitaire de la part du gouvernement fédéral. Le un ou 2 milliards que l'on donnerait dans les transferts du postsecondaire, on arrêterait de faire croître les programmes de soutien à la recherche fédéraux pour les compenser. Je crains cela. Il faut bien s'assurer que les deux programmes aillent de pair. Le gouvernement fédéral a un rôle crucial à jouer dans le financement et l'orientation de la recherche universitaire au Canada. Il doit le jouer à plein et continuer à investir énormément. Par ailleurs, il doit supporter les budgets de base des institutions postsecondaires et cela, il doit le faire via les paiements de transferts aux provinces. Il ne peut pas commencer à faire un « trade off » entre les deux. Je crains qu'il tente de faire le « trade off »; augmenter les transferts et couper les interventions directes du financement de la recherche.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez tous les deux parlé de solidarité canadienne dans vos exposés. Je suis d'accord avec le fait que les paiements de péréquation sont un des éléments de solidarité canadienne.

La population canadienne désire un système de paiements de transfert du gouvernement fédéral aux provinces qui soit juste, équitable et équilibré. Pourtant, une gamme de transferts aux provinces ou à des multinationales n'est nullement abordée dans les différents scénarios que vous avez proposés. Je vous donne des exemples très clairs.

Premièrement, on aime pointer du doigt les provinces atlantiques comme étant les grands bénéficiaires des programmes d'assurance-emploi, pourtant, en Colombie-Britannique uniquement, il y en a autant que pour l'ensemble des provinces atlantiques. Deuxièmement, les transferts monétaires dans l'Accord atlantique Canada pour la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont été fortement médiatisés. S'il y avait sondage actuellement, la population canadienne dans un fort pourcentage pourrait sûrement dire être au courant des grands transferts dans le domaine pétrolière pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse.

Par contre, jamais on n'a entendu parler des crédits d'impôt substantiels qu'on a donnés à l'Alberta et à ses entreprises pour le développement des sables bitumineux. Cela représente un paiement de transfert car, à mon humble avis, il s'agit de revenus non reçus par le gouvernement fédéral.

You put a lot of emphasis on Canadian solidarity in the scenarios you put forward in your document, but, when you do not consider all federal government policies that favour a particular industry or particular province and that are not in the financial media, I have a lot of trouble.

We can also talk about the Auto Pact for Ontario. With regard to the various federal government policies that favour one province or another — I can tell you that, on the whole, they favour Central Canada — the Canadian public has the feeling it is poorly informed about everything underlying those policies.

You did not take that into account in your document, and I also understand that that was not the purpose, the principle underlying equalization payments. However, at some point, voters as a whole will have to ask themselves these questions.

**Mr. Lacroix:** You are entirely correct, but, from the introduction of our report, we said that our mandate concerned equalization, but that there was a federal and provincial spending context and that there was a transfer context in which the government must set its own perspectives.

What is important to bear in mind is that we nevertheless have a program that has a clear objective: to try to set a standard, that of 10 provinces, and to try to ensure that, through transfer payments from the federal government to the provinces, each of the provinces roughly has a fiscal capacity that meets the set standard. At the least, this is a situation that can be observed and these are transfers that can lead the provinces toward this objective of a common standard. In that sense, we can isolate that. We can say that we know that the provinces, with equalization, arrive roughly at a relatively similar fiscal capacity, if you exclude Alberta, which is really beyond all that. The fiscal capacity of each of the provinces after equalization is very similar. So the program's objective is clear, and we think the means used to reach that objective enable us to achieve it.

Now, when I said that all those who believe that all of Canada's misfortunes and successes are the result of equalization, we cannot absolutely say that, since equalization represents only six per cent of federal spending and that does not take into account all the regulation and other regulatory policies. I was referring exactly to what you said. We cannot attribute to equalization characteristics it does not have, and we cannot ask it to do what it cannot do.

I agree with you, but that does not alter the fact that, by examining a specific program included in the Constitution, which is equalization, we can try to make this program more in sync with the objective we have for the program. Apart from that, obviously an enormous commission of inquiry would have to be conducted on fiscal federalism in Canada in order to answer your question, which is not our case and which probably was not the case of Senator's Murray's mandate either.

Vous avez mis beaucoup d'emphase sur la solidarité canadienne dans les scénarios que vous proposés dans votre document, mais lorsqu'on ne prend pas en compte l'ensemble des politiques du gouvernement fédéral qui favorisent une industrie particulière ou une province particulière et qui est non médiatisée financièrement, j'ai beaucoup de difficulté.

On peut aussi parler du Pacte de l'auto pour l'Ontario. La population canadienne, quant aux différentes politiques du gouvernement fédéral qui favorisent une province ou l'autre — je peux vous dire que dans l'ensemble cela favorise le centre —, a le sentiment d'être mal renseignée sur tout ce qui sous-tend ces politiques.

Vous n'en avez pas tenu compte dans votre document, et je comprends également que ce n'était pas le but, le principe qui sous-tend les paiements de péréquation. Mais à un moment donné, l'ensemble des électeurs devra se poser ces questions.

**M. Lacroix :** Vous avez tout à fait raison, mais dès l'introduction de notre rapport, nous avons dit que notre mandat portait sur la péréquation mais qu'il y avait un contexte de dépenses fédérales et provinciales, et qu'il y avait un contexte de transfert dans lequel le gouvernement doit situer ses propres perspectives.

Ce qui est important à retenir, c'est qu'on a quand même un programme qui a un objectif clair : tenter de se donner une norme, celle des 10 provinces et tenter de faire que par des paiements de transfert du fédéral aux provinces, chacune des provinces ait à peu près la capacité fiscale de la norme fixée. Au moins, il s'agit d'une situation qu'on peut observer et ce sont des transferts qui peuvent amener les provinces vers cet objectif d'un standard commun. En ce sens, on peut donc isoler cela. On peut dire qu'on sait que les provinces arrivent à peu près avec la péréquation à une capacité fiscale relativement semblable, si on exclut l'Alberta qui est vraiment en dehors. La capacité fiscale de chacune des provinces après péréquation est très semblable. Donc l'objectif du programme est clair et les moyens pris pour atteindre l'objectif semblent nous permettre de les atteindre.

Maintenant, lorsque j'ai dit que tous ceux qui croient que tous les malheurs ou tous les succès du Canada dépendent de la péréquation, on ne peut absolument pas dire cela puisque cela ne représente que 6 p. 100 des dépenses fédérales et que cela ne tient pas compte de l'ensemble des réglementations et des autres politiques réglementaires. Je réfèrais exactement à ce que vous dites. On ne peut pas imputer à la péréquation ce qu'elle n'a pas et on ne peut pas lui demander ce qu'elle ne peut pas faire.

Je suis d'accord avec vous, mais cela n'enlève pas que l'on puisse arriver, en examinant un programme particulier inclus dans la Constitution qui est la péréquation, tenter que ce programme soit le plus en phase avec l'objectif qu'on a pour le programme. Le reste, évidemment, il faudrait faire une immense commission royale d'enquête sur l'ensemble du fédéralisme fiscal au Canada pour répondre à votre question, ce qui n'était pas notre cas et qui n'était pas le cas probablement du mandat du sénateur Murray non plus.

[English]

**Mr. Boothe:** You are absolutely right. The federal government and the Alberta government gave special tax treatment to the oil sands in an effort to get that industry started back when the cost of production was greater than the price of oil. My first chart shows that it was a pretty good investment. Canada and Alberta received a great deal of money from the industry's revenues. Whether that tax treatment is appropriate for the future, given that the industry is well-established, is an interesting question.

It is a mistake to try to lump those kinds of things together with equalization and even with fiscal federalism. We know that the federal government tries to encourage development in industries right across the country, such as aerospace, automobiles, fishing, pharmaceuticals, agriculture, forestry, and oil and gas. Some of the federal and provincial governments' efforts are successful and some are not successful. That is the way it is in business, where some investments are successful and some are not successful.

In the current environment, perfection is the enemy of the good. If we try to make this problem too big, we will find no solution, but if we try to keep it manageable, then we can move Canada forward a bit. We will be able to deem ourselves fortunate if we are able to move this program and, therefore, Canada, forward a little bit. Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, unfortunately, the time has come to an end. On behalf of the committee, I thank our two guests today, Mr. Lacroix and Mr. Boothe. We will send each of you a copy of the report of the committee, which we hope to generate over the next few weeks. Perhaps we will meet again to discuss the vertical fiscal balances issue.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Boothe :** Vous avez tout à fait raison. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta ont accordé un traitement fiscal spécial aux sables bitumineux dans le but de relancer l'industrie à une époque où le coût de production était supérieur au prix du pétrole. Mon premier tableau montre que c'était un très bon investissement. Le Canada et l'Alberta ont récupéré beaucoup d'argent des recettes de l'industrie. Toutefois, il est intéressant de se demander si ce traitement fiscal sera approprié, puisque l'industrie est maintenant bien établie.

C'est une erreur que de vouloir associer ce genre de question à la péréquation et même au fédéralisme fiscal. Nous savons que le gouvernement fédéral essaie d'encourager le développement des industries, d'un océan à l'autre, qu'il s'agisse de l'aérospatiale, de l'industrie automobile, de la pêche, de l'industrie pharmaceutique, de l'agriculture, de la sylviculture et de l'industrie pétrolière ou gazière. Certains efforts du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux sont couronnés de succès, d'autres non. Il en va de même dans les affaires, certains investissements rapportent, d'autres non.

Dans le contexte actuel, la perfection est l'ennemi du bien. Si nous essayons de compliquer le problème, nous ne trouverons aucune solution. Par contre, si le problème reste gérable, nous pouvons faire avancer un peu le Canada. Nous pourrions nous compter chanceux si nous sommes en mesure de faire avancer un peu le programme, et du même coup le Canada. Merci.

**Le président :** Honorables sénateurs, le temps est malheureusement écoulé. Au nom du comité, je remercie nos deux invités présents aujourd'hui, M. Lacroix et M. Boothe. Nous vous enverrons une copie de notre rapport, que nous espérons rédiger au cours des prochaines semaines. Nous aurons peut-être l'occasion de nous revoir pour discuter de la question de l'équilibre fiscal vertical.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

**Tuesday, October 17, 2006**

*As an individual:*

Michael Smart, Professor, Department of Economics, University of Toronto.

**Wednesday, October 18, 2006**

*Atlantic Institute for Market Studies:*

Charles Cirtwill, Vice President;  
Bobby O'Keefe, Policy Analyst.

**Tuesday, October 24, 2006**

*As individuals:*

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales;

Al O'Brien, Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta.

**Tuesday, October 31, 2006**

*As individuals:*

Paul M. Boothe, Professor of Economics and Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta;

Robert Lacroix, Emeritus Professor, Economics Department, University of Montreal.

---

TÉMOINS

**Le mardi 17 octobre 2006**

*À titre personnel :*

Michael Smart, professeur, Département des sciences économiques, Université de Toronto.

**Le mercredi 18 octobre 2006**

*Atlantic Institute for Market Studies :*

Charles Cirtwill, vice-président;  
Bobby O'Keefe, analyste des politiques.

**Le mardi 24 octobre 2006**

*À titre personnel :*

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales;

Al O'Brien, associé, Institut d'économie publique, Université d'Alberta.

**Le mardi 31 octobre 2006**

*À titre personnel :*

Paul M. Boothe, professeur d'économie et associé, Institut d'économie publique, Université d'Alberta;

Robert Lacroix, professeur émérite, Département des sciences économiques, Université de Montréal.