



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, December 5, 2006 (in camera)

---

**Issue No. 7**

**Twelfth meeting on:**

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

---

INCLUDING:  
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
*(The Horizontal Fiscal Balance:  
Towards a Principled Approach)*

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 5 décembre 2006 (à huis clos)

---

**Fascicule n° 7**

**Douzième réunion concernant :**

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

---

Y COMPRIS :  
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
*(L'équilibre fiscal horizontal :  
Vers une démarche fondée sur des principes)*

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.	Nolin
* Hays	Ringuette
(or Fraser)	Rompkey, P.C.
	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Nancy Ruth (*December 11, 2006*).

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.	Nolin
* Hays	Ringuette
(ou Fraser)	Rompkey, C.P.
	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

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

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Nancy Ruth (*le 11 décembre 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, December 5, 2006  
(23)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 9:34 a.m., in camera, in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, 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.

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.*)

Pursuant to rule 92(2)f), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain during the in camera portion of this meeting.

It was agreed, on division, that the committee adopt the draft report as amended for tabling in the Senate, and that the Chair and Deputy Chair be authorized to finalise the text to reflect the agreed-to modifications and to make necessary minor grammatical corrections without affecting the content.

At 11:05 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière intérimaire du comité,*  
Catherine Piccinin  
*Acting Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 5 décembre 2006  
(23)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 34, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, 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 recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

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 ordres de gouvernement du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle pendant la séance à huis clos.

Il est convenu, avec dissidence, que le comité adopte l'ébauche de rapport modifiée et la dépose au Sénat, et que les président et vice-président soient autorisés à peaufiner le texte de façon à refléter les modifications adoptées et à apporter les corrections grammaticales mineures qui s'imposent sans toutefois en modifier le contenu.

À 11 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

**SEVENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada, herewith tables an interim report entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach*.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal: Vers une démarche fondée sur des principes*.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*





**SENATE**

**SÉNAT**

**CANADA**

**THE HORIZONTAL FISCAL BALANCE: TOWARDS A  
PRINCIPLED APPROACH**

**Interim Report on the Committee's Study of the Fiscal Balance between the  
Different Levels of Government in Canada**

**Standing Senate Committee on  
National Finance**

**SEVENTH REPORT**

*Chair*

The Honourable Joseph A. Day

*Deputy Chair*

The Honourable Nancy Ruth

December 2006





## MEMBERSHIP

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*  
The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Michel Biron	*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)
James Cowan	Grant Mitchell
Consiglio Di Nino	Lowell Murray, P.C.
Art Eggleton, P.C.	Pierrette Ringuette
Francis Fox, P.C.	William Rompkey, P.C.
*Daniel Hays (or Joan Fraser)	Terry Stratton

\**Ex Officio* members

In addition, the Honourable Senators Willie Adams, Raynell Andreychuk, George Baker, P.C., Maria Chaput, Dennis Dawson, Percy Downe, Terry Mercer, and Pierre Claude Nolin were members of the Committee at different times during this study or participated in its work on this matter.

*Research Staff from the Library of Parliament:*

Tara Gray  
Lydia Scratch

Till Heyde  
*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Nancy Ruth, for the Honourable Senator Day, moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada; and

That the Committee report no later than June 30, 2007.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle  
*Clerk of the Senate*

## TABLE OF CONTENTS

Introduction.....	1
The Vertical and Horizontal Fiscal Imbalances.....	3
Part I: Equalization.....	7
A. Pre-2004: The Formula-Based Equalization Program.....	7
B. Post 2004: A New Framework for Equalization and Territorial Formula Financing.....	8
C. Expert and Advisory Panels.....	9
D. The Major Issues.....	10
1. The Provincial Standard.....	11
2. The Representative Tax System and the Measurement of Tax Bases.....	12
3. The Inclusion Rate of Natural Resources.....	15
4. Adjustments for Expenditure Needs and Costs.....	22
5. Volatility.....	23
6. Associated Equalization and Tax Point Transfer.....	23
Part II: Territorial Formula Financing.....	25
A. Overview.....	25
B. The Main Issues.....	26
1. TFF Program Design.....	26
2. Natural Resources.....	28
3. Nunavut.....	29
Conclusion.....	31
Appendix A: List of Recommendations.....	33
Appendix B: Witnesses.....	34



## **THE HORIZONTAL FISCAL BALANCE: TOWARDS A PRINCIPLED APPROACH**

### **INTRODUCTION**

The Government of Canada is expected to make significant changes to federal-provincial/territorial fiscal arrangements over the next few months. At stake will be the fiscal position of the provinces and territories and the values of fairness and equality that underlie the Canadian economic and social union.

The Standing Senate Committee on National Finance has had a long-standing interest in Canada's fiscal arrangements. In the fall of 2001, the Committee examined the Equalization program, the federal government's most important program for reducing fiscal disparities among the provinces and in March 2002, presented its report entitled *The Effectiveness of and Possible Improvements to the Present Equalization Policy*.

A number of major events have occurred since that time prompting the Committee's interest in revisiting the government's fiscal arrangements, starting with the current Equalization program. To begin with, in October 2004, the federal government implemented the *New Framework for Equalization and Territorial Formula Financing* (the "New Framework"). The New Framework was a fundamental departure from the previous approach to the Equalization program, the basic structure of which had been in place since 1967. Under the New Framework, the formula-based calculations of provincial and territorial entitlements were suspended, replaced by a fixed pool of funding with a legislated annual growth rate, allocated on the basis of historical data and entitlements. At the same time, the federal government launched an independent review of both programs.

In the spring of 2006, two major reports were released on the subject of reforming the Equalization and Territorial Formula Funding programs: the first by the Advisory Panel on Fiscal Imbalance of the provincial/territorial Council of the Federation, and the second by the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Funding, the panel appointed by the federal government. The two reports have become central to the public debate on fiscal arrangements in Canada; few would disagree that this debate intensified following the release of

the May 2006 Budget in which the federal government explicitly acknowledged the existence of a fiscal imbalance in Canada and stated its commitment to address it. Part of this commitment included addressing the horizontal fiscal imbalance by introducing within the next year “renewed, transparent and principle-based Equalization and Territorial Formula Financing programs”<sup>1</sup>. The federal government’s task will not be an easy one: the June 2006 federal-provincial/territorial finance minister’s conference made clear that while there is widespread support for the principle of Equalization, provincial opinion on the structure of the program continues to be divided.

Equalization is a program so highly valued by Canadians that its principle was enshrined by Parliament in the *Constitution Act, 1982*. The Committee hopes that its review will broaden the public’s understanding of this important federal program. The Committee also believes that federal-territorial fiscal arrangements merit special attention, particularly in light of the special circumstances and urgent needs of Canada’s newest territory, Nunavut.

The Equalization program is intrinsically linked to other major federal-provincial/territorial transfer programs — as became apparent during the hearings, it is difficult to consider these programs in isolation. With this in mind, the Committee intends to study other aspects of federal-provincial/territorial fiscal arrangements over the next few months including the vertical fiscal balance and municipal funding issues. It intends to report on these issues no later than June 30, 2007.

For this review, the Committee extended invitations to all provincial and territorial governments to present their views on the horizontal fiscal imbalance. Over the course of six weeks of hearings in the fall of 2006, the Committee heard from the Ministers of Finance of Nova Scotia and of Nunavut, the Minister for Intergovernmental Affairs for Ontario, and the Provincial Treasurer of Prince Edward Island. Yukon and the provinces of New Brunswick and Saskatchewan provided written submissions. In addition, the Committee heard from academics and policy experts including Professor Robin Boadway of Queen’s University, Professor

---

<sup>1</sup> Government of Canada. *The Budget Plan 2006: Focusing on Priorities*. May 2006. p. 141.

Michael Smart of the University of Toronto, Professor Paul Boothe of the University of Alberta (who is also a former Deputy Minister of Finance of Saskatchewan and served as Associate Deputy Minister of Finance for the Government of Canada) and representatives from the Atlantic Institute of Market Studies.

Over the course of its hearings, the Committee devoted considerable time to reviewing the various recommendations put forward by the Expert and Advisory panels as it expects the federal government to base any reforms on their work. It heard from two members of the Expert Panel: the Chairperson, Al O'Brien, who is also a former Deputy Provincial Treasurer of the Province of Alberta, and Professor Emeritus Robert Lacroix, former Rector of the Université de Montréal. The Committee also heard from the Co-chair of the Advisory Panel of the Council of the Federation, Robert Gagné, a Professor at HEC Montréal. In addition, the Committee benefited from the insight and expertise of one of its members who was also a member of the Advisory Panel, Senator Lowell Murray.

## **THE VERTICAL AND HORIZONTAL FISCAL IMBALANCES**

In Canada, the term *fiscal balance* refers to the balance between the expenditure responsibilities of the various orders of government and the ability to fund the services resulting from those responsibilities. The current system of federal-provincial/territorial fiscal transfers includes both a horizontal and a vertical component designed to address the two aspects of the fiscal imbalance<sup>2</sup>:

The **vertical fiscal imbalance** refers to a gap between revenue sources and spending responsibilities *between* orders of government, that is, between the federal and provincial governments.<sup>3</sup> The primary vehicles used by the federal government to address the vertical

---

<sup>2</sup> Reference is sometimes made to a third aspect of the fiscal balance: the provincial/municipal fiscal imbalance. This refers to the inability of municipalities to meet their growing expenditure responsibilities since the ability of municipalities to raise revenues by increasing taxes and user fees is limited, and the revenue sources to which municipalities have access are constrained by provincial governments.

<sup>3</sup> The existence of a vertical fiscal imbalance is still a matter of some debate. Opponents argue that provinces have access to basically the same revenue sources as the federal government and are free to set their tax rates as high or as low as they wish. Supporters of the existence of a vertical fiscal imbalance point to the dramatic federal cost-cutting exercises in the 1990s in the area of federal transfers to the provinces as proof of its existence.

fiscal imbalance are its transfer payments for health under the Canada Health Transfer (CHT), and its transfers for post-secondary education and various social services under the Canada Social Transfer (CST). These transfers are conditional and include both a cash payment and the 1977 tax transfer. In the fiscal year 2006-2007, provinces and territories will receive a total of \$47.5 billion in CHT/CST payments. This includes tax point transfers valued at \$18.9 billion and cash transfers of \$28.6 billion<sup>4</sup>. As noted earlier, the Committee intends to study the issue of the vertical fiscal imbalance over the coming months. The current report focuses on the horizontal imbalance issue. The Committee intends to look at the vertical fiscal balance from a number of perspectives, including key international and constitutional obligations, as well as from the municipal/provincial perspective.

The **horizontal fiscal imbalance** refers to the differences in the ability of individual provinces and territories to raise revenues. The federal Equalization program, established in 1957, is the main policy tool for reducing the fiscal disparities among provinces. The purpose of the program was entrenched in the Canadian Constitution in 1982:

Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making Equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

(Subsection 36(2) of the *Constitution Act, 1982*)

Territorial Formula Financing (TFF) is an annual, unconditional federal transfer to the three territorial governments that has been in place since the fiscal year 1985-1986. While it is not mentioned in the Constitution, it is similar to Equalization in that its objective is to enable the territories to provide a range of public services reasonably comparable to those offered by provincial governments at reasonably comparable rates of taxation.

In 2006-2007, the federal government will transfer \$13.6 billion to the provinces and territories under the two programs. Currently, eight provinces receive equalization:

---

<sup>4</sup> Tax point transfers involve the Government of Canada reducing its tax room and making this room available to the provinces and territories. In 1977 the federal government agreed to give up 13.5% of personal income tax and 1% of corporate income tax to the provinces and territories. The federal government considers these tax points as ongoing contributions to provincial health and social programs.



Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

**Table 1: Equalization Entitlements, 1993-1994 to 2006-2007 (\$ millions)**

YEAR	NL	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	Total
1993-94	900	175	889	835	3,878	0	901	486	0	0	8,063
1994-95	958	192	1,065	927	3,965	0	1,085	413	0	0	8,607
1995-96	932	192	1,137	876	4,307	0	1,051	264	0	0	8,759
1996-97	1,030	208	1,182	1,019	4,169	0	1,126	224	0	0	8,959
1997-98	1,093	238	1,302	1,112	4,745	0	1,053	196	0	0	9,738
1998-99	1,068	238	1,221	1,112	4,394	0	1,092	477	0	0	9,602
1999-00	1,169	255	1,290	1,183	5,280	0	1,219	379	0	125	10,900
2000-01	1,112	269	1,404	1,260	5,380	0	1,314	208	0	0	10,948
2001-02	1,055	256	1,315	1,202	4,679	0	1,362	200	0	240	10,310
2002-03	875	235	1,122	1,143	4,004	0	1,303	106	0	71	8,859
2003-04	766	232	1,130	1,142	3,764	0	1,336	0	0	320	8,690
2004-05 <sup>1</sup>	762	277	1,313	1,326	4,155	0	1,607	652	0	682	10,774
2005-06	861	277	1,344	1,348	4,798	0	1,601	82	0	590	10,900
2006-07 <sup>2</sup>	687	291	1,386	1,451	5,539	0	1,709	13	0	459	11,535

1. Figures for 2004-05 exclude the additional \$150 million in Equalization announced in Budget 2004.

2. Figures for 2006-07 are as proposed in Budget 2006 and include one-time adjustments.

Source: Department of Finance

As witnesses observed, the Equalization program has been incorrectly characterized by some as a transfer from more prosperous provinces to less prosperous provinces. While true that on average, the funding for Equalization comes from provinces that have higher federal tax bases, it is not a program that explicitly transfers funds from one province to another province. As a constitutional obligation of the Government of Canada, Equalization is federal program paid out of general federal tax revenues that are collected from all provinces. The Committee considers this redistribution of wealth across the federation to be one of the fundamental roles of the federal government.

The payments under Equalization and TFF are unconditional; that is, the recipient provinces and territories are free to spend the funds on public services according to their own priorities. For some witnesses, the unconditional nature of the payments was a concern, as was the level of “reasonable comparability” in public services across provinces. According to witnesses from the Atlantic Institute of Market Studies, many of the Equalization-receiving provinces spend more per capita on government services than do non-receiving provinces, and

carry higher debt loads. Their proposed solution is to fundamentally restructure the program in order to provide incentives for sound provincial financial management<sup>5</sup>. However, the Committee recognizes that each province faces its own unique set of fiscal and economic circumstances, and for these reasons may show deviations from the provincial norm in term of per capita spending, revenues, deficits and debt burdens. As the Committee heard, the Equalization program reflects the federal government's commitment to fairness and to provincial autonomy. The Committee believes that provincial governments are ultimately accountable to their own residents for the choices they make with respect to public services and taxation, and that these choices are not part of Equalization reform. However, accountability issues can be addressed in part by making the programs more transparent, open and consistent. These points are addressed in the discussion below.

---

<sup>5</sup> For example, AIMS suggests that the calculation could reflect the provinces' use of natural resource revenues. As an example, if an equalization-receiving province with natural resource revenues uses those revenues to pay down debt, they should not be considered as contributing to the province's fiscal capacity. On the other hand, should it use those revenues to finance ordinary program spending, those revenues should be counted in the province's fiscal capacity and deducted from the Equalization entitlement. As another example, the federal government would encourage better debt management practices by paying a portion of a province's debt servicing costs in exchange for a reduction in equalization payments.

## PART I: EQUALIZATION

### A. Pre-2004: The Formula-Based Equalization Program

As the Committee heard, prior to the changes introduced with the October 2004 New Framework, Equalization payments were calculated according to a formula set out in federal legislation and regulations. The formula determined both the total size of the program and the distribution of payments across provinces. As a starting point, the formula measured the per capita fiscal capacity of each province. *Fiscal capacity* is a measure of the province's ability to raise revenues from each of 33 revenue sources – including personal income tax, corporate income tax, sales taxes, property tax, and other revenue sources – assuming that the province levies an average tax (this is referred to as the Representative Taxation System or RTS). Provinces with fiscal capacity below a threshold or standard amount received Equalization payments from the federal government to bring their capacity up to that standard. The standard measured the average fiscal capacity of the five “middle income” provinces – Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.<sup>6</sup> Based on this formula, total Equalization payments depended on the variation in provinces' fiscal capacities: the wider the fiscal disparity between provinces, the larger the total size of the Equalization program.

The program has been subject to numerous adjustments over its decades-long history including (among other changes): an increase in the number of revenue sources used to measure fiscal capacity; revisions to the inclusion rate for natural resource revenues; and the imposition of floor and ceiling provisions on payments. These adjustments have not been without controversy as even small changes to the methodology have an enormous potential to change both the total value of Equalization payments and their distribution across the provinces. As several witnesses observed, in a diverse country such as Canada where wealth is distributed unequally across provinces and regions, Equalization is an important source of revenue for provinces (as Chart 1 below demonstrates). For many provinces, these payments are essential to their ability to offer reasonably comparable level of public services. For example, New Brunswick's Equalization payment in the fiscal year 2006-2007 totals \$1.45 billion. According to the province, this

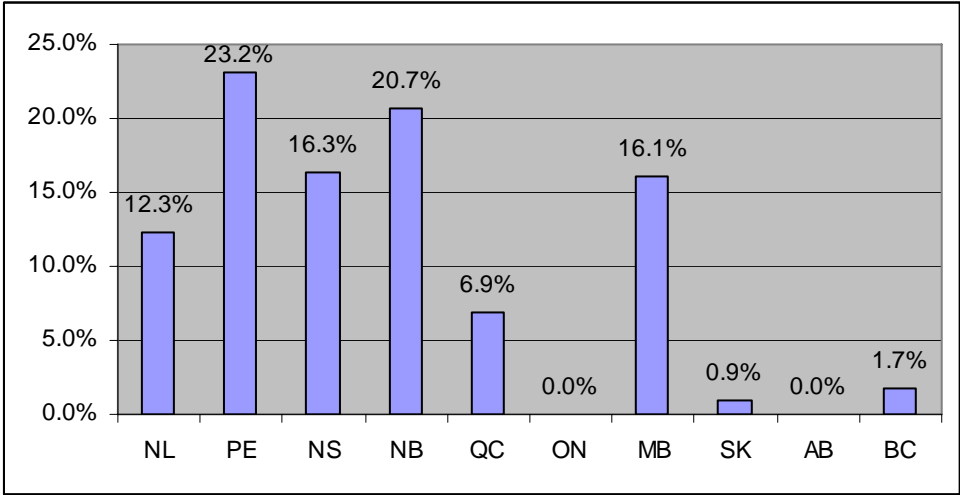
---

<sup>6</sup> From 1967 to 1982, the estimated fiscal capacity of each province was compared to the national average, or what is known as the ten-province standard. In 1982, the federal government excluded Alberta and the Atlantic Provinces from the standard, with the result that the standard has become the average fiscal capacity of the five remaining provinces.

exceeds what it collects annually in personal and corporate income tax. It is evident that without Equalization, residents of that province could face considerably higher taxes and fewer public services.

As a result, it is not surprising that the Equalization program has been subject to constant criticism and demands for change over the years. This has been especially true in recent years when the operation of the formula generated a sharp decline in Equalization payments, reflecting the combined impact of a reduction in fiscal disparities between provinces, tax reductions, and a series of data revisions (see Table 1).

**Chart 1: Equalization as a percentage of provincial general government revenues (2005-2006)**



Source: Department of Finance, Statistics Canada (Public Sector Statistics, Financial Management System)

**B. Post 2004: A New Framework for Equalization and Territorial Formula Financing**

In the fall of 2004, Canada’s First Ministers agreed upon a New Framework for Equalization and TFF. As a result of this announcement, a number of important changes occurred. First, a new financial "framework" for Equalization was introduced. Funding levels for the fiscal year 2005-2006 were set at \$10.9 billion and legislated to grow at a rate of 3.5% annually thereafter. In addition, normal formula-based calculations of entitlements were suspended and the distribution of the total funding across the provinces was based on a combination of fiscal capacity and historical entitlements.

Witnesses remarked that the New Framework represents a significant departure from the formula-based approach of years past. The vast majority of the witnesses appearing before the Committee did not support the New Framework approach: the main issue is that both the size of program and its allocation are no longer tied to fiscal disparities among provinces. As witnesses observed, Equalization is no longer equalizing fiscal capacities in any given year. Rather, it is basing future payments on past entitlements and, as a result, recipient provinces are now being raised to different standards of fiscal capacity.

The Committee recognizes that the New Framework was introduced by the federal government as an interim solution. The intent was to address long-standing provincial concerns by bringing stability, predictability and growth to the overall level of funding for the programs, pending the outcome of the federally-appointed Expert Panel's work and the development of a new program structure in consultation with the provinces.

### **C. Expert and Advisory Panels**

As noted earlier in this report, over the last year two major reports have been released on the subject of reforming Canada's Equalization program. The first was released in April 2006 and was issued by the Council of the Federation, the representative body of the ten provincial and three territorial leaders. The Council's report, entitled *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance*, was prepared by its Advisory Panel on Fiscal Imbalance (the "Advisory Panel"). The Advisory Panel's mandate was to examine the issue of fiscal imbalance -- vertical and horizontal -- in Canada and make recommendations on how that imbalance should be remedied. The second report, *Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track*, was released in May 2006 by the federal government's Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (the "Expert Panel"). The Expert Panel's mandate was narrower: it was charged with considering how future Equalization (and TFF) payments were to be determined and distributed across the provinces.

The Committee found many similarities both between the recommendations of the two reports, and between those reports and the recommendations it made in its own report of March 2002. At the same time, the Committee found that the two panels differ in some key respects.

Most notably, the panels disagree on the treatment of natural resource revenues in the Equalization formula. This has significant implications not only for the overall cost of the program, but also for some existing bilateral arrangements between the federal government and the provinces. By way of comparison, the Committee heard that the Advisory Panel recommends a program that, in the fiscal year 2007-2008, provides \$13.8 billion to be transferred to qualifying provinces; the Expert Panel recommends a \$12.6 billion program that year.

#### **D. The Major Issues**

Most witnesses expressed broad support for the Equalization program. Nevertheless, they were critical both of the New Framework and of the federal government's past approach to ongoing program reform. The Chairperson of the Expert Panel, Mr. O'Brien observed that in its own consultations, the panel consistently heard concerns about what many see as an increasingly *ad hoc* approach to Equalization. He added that "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". Professor Smart expressed similar concerns, testifying, "there is now a tendency to view transfer reform in this country 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 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". As a case in point, some recipient provinces told the Committee that without adequate funding for the program, fiscal disparities between the provinces will widen, placing even greater pressure on their ability to deliver adequate public services, reduce debt levels and maintain tax competitiveness. Other provinces are strongly of the view that the program does not need further enrichment in order to meet its constitutional objectives, while viewing the New Framework as inconsistent in its treatment of provinces.

The Committee shares many of the same concerns. Current arrangements are not effective and past attempts at reform did not resolve many of the underlying issues of the provinces. It is the Committee's belief, echoed by a number of witnesses, that a return to a principles based, formula-driven approach to the Equalization program would help resolve these issues and put the program on a sustainable course, as well as improve accountability.

In examining the program in 2002, the Committee was guided by five broad principles.

These are:

1. The program should be **equitable**. The system of equalization payments should provide a fair distribution of entitlements among provinces.
2. Equalization payments should be **adequate** to allow recipient provinces to provide comparable services without resorting to unreasonable taxation levels.
3. The program should be **sustainable** over time.
4. The program should be designed so that it is **neutral** in its effects on other government policies. Changes in the program should not influence government behaviour, nor should a province's revenue policies affect its level of entitlement.
5. The workings of the Equalization program should be **transparent**. Formulas and criteria should be as clear as possible.

The Committee is of the opinion that these principles should continue to guide any reforms to the Equalization system while recognizing, as it did in 2002, that conflicts between the principles may force policy-makers to seek a balance in formulating key elements of the program. Influenced by both the Expert and Advisory reports, the Committee would add two additional principles to those of its 2002 report: **predictability** and **stability**. A formula-based approach automatically adjusts to changes in economic conditions and the relative fiscal capacities of provinces. Without unduly limiting the responsiveness of the program, it should minimize the year-over-year volatility of Equalization payments.

**Recommendation**

The federal government should return to a formula-based approach to Equalization guided by a clear set of principles.

There are several long-standing issues in the debate over Equalization reform. What the Committee heard and supports is summarized below.

**1. The Provincial Standard**

Prior to the implementation of the New Framework in 2004, the average revenue-generating capacity of five provinces (Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia) was the standard against which all provinces were measured to determine whether they qualified for equalization payments. This was not always the case. In 1967 – when the

Representative Tax System was first introduced – all ten provinces were included in the equalization standard. Problems began to appear in the late 1970s and early 1980s when the rise in oil and gas prices increased Alberta’s revenue-generating capacity well beyond that of the other provinces. In fact, Alberta’s oil revenues raised the national standard to the point that all other provinces, including Ontario, qualified for equalization payments. Subsequently, in 1982 the federal government excluded Alberta and the Atlantic provinces from the standard.

The majority of witnesses, including the provinces of PEI, New Brunswick, and Nova Scotia, endorsed a return to a 10-province standard as a principled, inclusive approach that reflects the real fiscal diversity across the provinces. Some characterized the move to a 5-province standard as arbitrary and costly to recipient provinces. A 10-provinces standard is essentially a recommendation that the fiscal capacities of recipient provinces be brought up to the national average (which is currently that of Ontario). Mr. O’Brien cautioned that the Expert Panel adds two caveats to this recommendation which are discussed in more detail below: the 10-province standard is only appropriate in the context of a 50% inclusion rate for natural resources; and the 50% inclusion rate is only appropriate in the context of a fiscal cap on recipient provinces. As witnesses observed, this package of recommendations would help contain the overall cost to the federal government.

The Committee acknowledges that the move from a five-province standard to a ten-province standard could increase the cost of the program substantially, particularly in periods of high energy prices. However, as it did in 2002, it believes that the ten-province standard comes closest to fulfilling the Constitutional intent of the program. The issue of affordability to the federal government is a concern that is addressed later in this report.

**Recommendation**

The federal government return to a 10-province standard in the calculation of entitlements under the Equalization program.

**2. The Representative Tax System and the Measurement of Tax Bases**

As witnesses remarked, provinces will have different abilities to raise revenues to the extent that the revenues they can obtain from applying comparable tax rates to their tax bases



differ. The Representative Tax System (RTS) approach used in the pre-2004 Equalization formula addressed this problem by including each tax base that provinces use separately and, for each base, measuring the ability to raise revenues by applying the average tax rate used in all provinces to the province's tax base. The key strengths of the RTS approach are that it provides a more accurate measure of a province's fiscal capacity, reflects provinces' actual tax practices, and it is more in keeping with the Constitutional commitment to provide "reasonably comparable" levels of taxation. On the other hand, the Committee heard that the RTS approach has become increasingly complex, without necessarily adding to the accuracy of the measurement of provincial fiscal capacity.

As first established in 1957, the program contained only three equalized tax bases: personal income tax, corporate income tax and succession duties; natural resource revenues were not taken into account. The number of tax bases increased substantially over time and, prior to the implementation of the New Framework, up to 33 different tax bases were used. Witnesses explained that some of these taxes led to only moderate disparities in provincial fiscal capacity and, for others, difficulty in measurement and/or the considerable variability in provincial practices made the RTS difficult to apply. In the interests of simplicity, ease of calculation and transparency, Mr. O'Brien noted that the Expert Panel recommends retaining the RTS but collapsing the tax bases to five: personal income tax, business income tax, property tax, sales tax, and resource revenues.

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. The Committee heard that natural resource revenues are more heterogeneous than other tax bases: the different resource deposits are of different qualities and have different costs of extraction. Thus, the ability to raise revenues using the royalty system varies from one deposit to another. Using actual revenues as a basis for Equalization simplifies the system and addresses the difficulties in the consistent measurability of resource revenues. As Professor Boothe remarked, "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". However, as one witness noted, it may do so at the expense of introducing incentive concerns into the system, thus undermining the

principle of policy neutrality: provinces may tax natural resources at a lower rate in order to reduce actual revenues.

Throughout the hearings, the Committee consistently heard that the RTS approach should be retained, although witnesses were divided on the correct number of tax bases for inclusion. The Committee supports the RTS approach and the simplifications proposed by the Expert Panel, while making an exception for resource revenues. While recognizing that the incentive concerns are not without merit, it also supports the use of *actual* resource revenues to replace the 14 natural resource bases applied under the previous formula. The appropriate inclusion rate for natural resource revenues is a complex issue and is discussed later in this report, as is the distinction between renewable and non-renewable natural resources.

The Committee heard that both the Expert and Advisory panels recommend full inclusion of property taxes within the RTS. The Expert Panel supports using a “stratified market value” approach. As explained to the Committee, this groups together all municipalities that have similar property values into the same “tax bracket”, then assumes that all municipalities in that bracket are able to levy a similar average tax rate. In 2004, the federal government decided to phase-in a variant of the stratified market value approach but it was superseded by the implementation of the New Framework. The Committee agrees with witnesses that the market value approach is a sensible one and should be adopted.

Many witnesses, including the provinces of Nova Scotia, Prince Edward Island, and New Brunswick, advocated retaining user fees as one of the equalized tax bases. These provinces maintain that a true measure of a province’s fiscal capacity should include all sources of revenue that contribute to that capacity, including user fees (a similar argument was made for comprehensive resource revenue coverage). In their view, to not do so would underestimate provincial fiscal capacity and serve to further widen fiscal disparities between provinces. The opposing view is that user fees do not represent fiscal capacity for a government as they are imposed largely on a cost-recovery basis; only the portion that generates profit, if any, should be included. It is evident to the Committee that given the wide range of user fees, this measurement would add enormous complexity to the system. In the past, perhaps for these reasons, user fees

were included at different rates. While sensitive to the provinces' views, the Committee believes that in the interest of simplicity and ease of calculation, user fees should not be included in the measurement of a province's fiscal capacity.

**Recommendation**

The federal government should retain the Representative Tax System approach, but reduce the number of tax bases used to measure provincial fiscal capacity to five: personal income tax, business income tax, property tax, sales tax, and resource revenues. Actual resource revenues should be used. Property taxes should be measured using a stratified market value approach. User fees should not be included.

**3. The Inclusion Rate for Natural Resources**

One of the more contentious and complex issues related to Equalization is the treatment of natural resources revenues. Certainly, it was the subject of considerable debate during the Committee's hearings. Natural resource revenues are one of the largest sources of disparities in provincial fiscal capacity and a source of considerable volatility in payments. Their comprehensive inclusion increases the cost of the program substantially. For these reasons, there has been a longstanding debate about whether or not resource revenues – particularly in the case of non-renewable resources – should be subject to equalization, and, if so, the extent to which they should be equalized. This uncertainty is reflected in the numerous changes made to the treatment of resource revenues in the Equalization formula over the years<sup>7</sup>.

As witnesses observed, there are number of arguments both for and against the special treatment of natural resource revenues. One of the main arguments for excluding natural resource revenue from the calculation of provincial fiscal capacity, or including them at a partial rate, stems from provincial ownership. Under section 109 the Canadian Constitution, provinces own their natural resources. Many witnesses remarked that as owners, provinces should receive a net fiscal benefit from those resources, *even if* they are recipients of Equalization. Full equalization

---

<sup>7</sup> When Equalization was introduced in 1957, natural resource revenues were not among the revenue sources that were included in the calculation of payments. In 1962, when natural resource revenues were first included in Equalization, only 50% of those revenues were included. Since then, natural resources have been taken out again, later added back at the same 50% rate, and finally expanded to include 100% of resource revenues, but only following the removal of Alberta (and its resource revenues) from the standard.

of natural resource revenues effectively offsets the financial benefits of resource ownership<sup>8</sup>. As a consequence, it is argued, there is little, if any, incentive for recipient provinces to develop their natural resources.

A related argument against the inclusion of natural resources is the contention that including them within the Equalization program creates incentives for provinces to develop their natural resources inefficiently. According to Professor Smart, full Equalization can be thought of as subsidizing higher royalty rates. Thus, it follows that the impact of a partial inclusion rate would be to lower the level of natural resource taxation by Equalization-receiving provinces. In contrast, Professor Boadway testified that he found no historical evidence that full Equalization induced provinces to restrict resource development through higher taxation. Professor Boothe argued that governments seek to maximize employment not tax revenue. The Committee agrees with the latter assertion and does not believe that many provinces would implement policies aimed at reducing resource development for the sake of maintaining Equalization entitlements.

Natural resource development may require provinces to incur substantial public costs at all stages of development (for example, infrastructure and later, social costs). To compensate for these costs, some argue that these revenues should not be included in the measurement of a province's fiscal capacity. However, as more than one witnesses observed, public costs are not restricted to natural resources. For example, provincial income taxes reflect provincial expenditures on education and health but are included in the measurement of provincial fiscal capacity.

A more compelling argument that the Committee heard against the special treatment of natural resource revenues is that this would contradict the commitment of Section 36(2). Many provinces and experts made this point—that comprehensive revenue coverage is an important principle of a fair and equitable Equalization program and is necessary to ensure that difference in provincial revenue-raising ability is adequately captured. They also noted that Section 36(2)

---

<sup>8</sup> In recognition of this issue, in 1994 the federal government implemented the “generic solution” for tax bases concentrated in one province. The generic solution mitigates Equalization reductions under very specific circumstances i.e., when a tax base is concentrated in a specific province (as is the case with some natural resources), such that a \$1.00 increase in a province's revenue results in an Equalization reduction of only \$0.70.

does not distinguish among types of revenue. The Provincial Treasurer of PEI considers reducing the proportion of resource revenues included in the measurement of fiscal capacity to be discrimination against recipient provinces that are resource-poor. The Minister of Finance of Nova Scotia added, “with respect to natural resource revenues, excluding them from the Equalization formula would unfairly favour resource-rich provinces that also receive Equalization transfers. Those provinces would get to keep the full benefit of their resource revenues as well as reap the full benefits of Equalization. At the same time, however, the exclusion of resource revenues would lower the average fiscal capacity to which provinces are equalized and thereby negatively impact less-advantaged provinces by forcing them to reduce services below the national norm or to increase taxes above that norm”.

This is not a view shared by all provinces. As it notes in its submission to the Committee, Saskatchewan supports removing non-renewable resource revenues from the program entirely. It feels that this change is necessary in order to recognize the “current inequality in Canada regarding the treatment of provincial energy revenues”. As a non-recipient province with relatively few natural resources, Minister of Intergovernmental Affairs for Ontario informed the Committee that Ontario supports partial inclusion in order to lessen what it considers an unfair financial burden on its taxpayers.

An additional reason for special treatment of natural resource revenues is that the federal government does not have direct access to taxes on resource revenues, which may compromise its ability to maintain the program when prices for natural resources are increasing. It is possible for the federal government to address affordability issues caused by rising energy prices by reducing the proportion of natural resource revenues included in the measurement of fiscal capacity. However, many witnesses disagreed with the basic premise of this argument, noting that the federal government has substantial access to these revenues through corporate and personal income taxes. In addition, as the Minister of Finance of Nova Scotia pointed out, affordability seems to be less of a concern in the current environment of federal surpluses: in 1982, the Equalization Program represented 8% of federal revenues; today, that figure has fallen to 5.1%.

The Committee also considered the distinction between renewable and non-renewable natural resources. The main rationale for partially or fully excluding non-renewable resources (for example, mines and energy deposits) is because those resources have a finite lifespan, the revenues derived from those sources do not represent income, but rather proceeds from the sale of capital assets. A number of witnesses observed that the distinction between renewable and non-renewable resources may not be meaningful for Equalization purposes: for instance, oil and gas deposits may last for generations while renewable resources, such as fishing stocks and forests, may in fact have shorter economic life-spans than previously thought.

In addition, the Committee considered the special case of one renewable natural resource, hydroelectricity. Unlike oil and gas whose prices are largely determined by world markets, hydro prices are often set by individual governments. This is because in many cases, provinces with substantial hydroelectric-generating capacity have chosen to develop and distribute those resources through Crown corporations. Under the RTS approach, provincial revenues from hydroelectricity were captured using two tax bases: water power rentals and profits of Crown corporations paid to provincial governments. This approach understates the fiscal capacity of provinces that have chosen to charge less than the full economic value of electricity, as it essentially passes on profits directly to consumers in the form of lower energy prices. In this case, Equalization entitlements would be over-estimated for hydro-intensive provinces.

As Professor Lacroix explained, the Expert Panel believes that all natural resources revenues, including hydroelectricity, should be treated the same way. Essentially, the two tax bases previously in use would be replaced by one – measured by actual revenues – and included as part of a province’s resource revenues only. Thus, under this approach, remittances from Crown corporations involved in resource extraction and development, *including* hydroelectricity Crown corporations, would be included as part of a province’s resource revenues and not as part of business income. The Committee agrees with the recommendation of the Expert Panel.

Professor Lacroix also noted that with the development of new distribution networks, energy markets are no longer local; they are now part of a North American market where excess energy can be sold at a considerable profit. Thus, provinces have less incentive to under-price

electricity as the gains outweigh any resulting loss in Equalization entitlements. However, Senators observed that some provinces with substantial hydroelectric-generating capacity (for example, Manitoba) continue to charge less than full market rates to provincial residents although they may price export sales substantially higher.

The Committee found that it is in their treatment of natural resources revenues that the recommendations of the two expert panels differ the most. Support for each approach among the witnesses was divided, although it should be noted that Nova Scotia, Prince Edward Island and Nunavut expressed support for the Advisory Panel's approach while Ontario supports the Expert Panel's approach.

The Advisory Panel recommends a comprehensive approach: a 10-province standard with the inclusion of 100% of natural resource revenues. It believes that this is the most accurate and the fairest measurement of fiscal disparities. As Mr. Gagné explained, they considered all of the reasons for the special treatment of natural resources revenues but could not find any solid arguments for their exclusion. He went on to note that the Advisory Panel is aware of the increased costs of their recommendations. To address concerns about affordability, it recommends scaling back the standard established by the above recommendations, the degree to which should be negotiated between the two orders of government. Under the Advisory Panel's recommendations, the size of the program is a political decision of the federal government, entirely separate from the allocation of entitlements which would be determined by the proposed formula. An advantage of this approach is its transparency: affordability issues can be addressed in the open and debated in Parliament and with the provinces, instead of unilaterally by the federal government through a less transparent mechanism i.e., formula manipulations.

The starting point for the Expert Panel's recommendations is ownership. Mr. O'Brien summarized the panel's position: "We weighted 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% of a receiving province's actual resource revenues should be included in the calculation of a province's ability to raise revenues". To address any remaining concerns that the federal government may have with

regard to affordability he noted that, similar to the Advisory Panel's approach, entitlements could be reduced or increased on an equal per capita basis.

As a result of the Expert Panel's recommended 50% inclusion rate, a recipient province could end up with a higher fiscal capacity after Equalization than a non-recipient province – which would be contrary to the principle of fairness. As outlined by witnesses, the solution proposed by Expert Panel is to implement a relative cap on Equalization payments. For the purposes of the cap, 100% of a province's resource revenues would be included in calculating a province's fiscal capacity, in contrast to the 50% used to calculate entitlements. If a province's *post*-Equalization fiscal capacity is higher than that of the lowest non-receiving province, then its entitlement would be capped at that level. Over the near term, the Committee heard that this would reduce payments to two provinces i.e., Saskatchewan and Newfoundland and Labrador; others could be affected by the cap as their resource revenues increase. Witnesses from the Expert Panel characterized their recommendations as a reasonable and workable solution providing the best outcome in terms of the overall impact on the provinces and the federal government. Each proposed change was considered in the context of an entire package that balanced key principles.

Many witnesses remarked that the implementation of the Expert Panel's recommended fiscal cap is complicated by the existence of separate Atlantic Accords for Newfoundland and Labrador and Nova Scotia<sup>9</sup>. Broadly, the 2005 Atlantic Accords provide Nova Scotia and Newfoundland and Labrador with 100% protection from Equalization reductions resulting from the inclusion of offshore revenues in the Equalization program.

The Expert Panel considers that the Atlantic Accords provide a fiscal benefit that increases the fiscal capacity of both Nova Scotia and Newfoundland and Labrador, and accordingly, should be taken into account for the purposes of calculating the fiscal cap. Many witnesses observed that there are legal, political, and constitutional issues about whether it is

---

<sup>9</sup> These Atlantic Accords include the 2005 *Arrangement between the Government of Canada and the Government of Nova Scotia on Offshore Revenues* and the 2005 *Arrangement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador on Offshore Revenues*.



possible to impose that kind of cap in a way that will be consistent with the Atlantic Accords. As the Minister of Finance of Nova Scotia testified, the province considers the Accords to be outside of the Equalization program, representing the settlement of a long-standing dispute with the federal government over offshore resource ownership. He was of the opinion that the agreements were rooted in Canada's obligation under Section 36(1) of the Constitution to further economic development in all regions, and considers the agreements to be similar to other federal/provincial bilateral agreements in support of regional economic development that are not taken into account within the Equalization system. Other witnesses agree that the Atlantic Accords could be considered separate arrangements. As Professor Boadway noted there are distinctions among Equalization, regional development, and interpersonal redistribution programs; they all serve different purposes.

The Committee assessed the arguments put forward by the provinces and witnesses in support of each panel's proposal. Many members of the Committee support the Expert Panel's solution as a pragmatic approach to Equalization reform. However, a majority support the Advisory Panel's position of a 100% inclusion rate for natural resource revenues, which they consider to be a principled approach. It was felt that comprehensive revenue coverage is an important principle of an equitable Equalization program and is necessary to ensure that difference in provincial revenue-raising ability is adequately captured. With respect to the Expert Panel's approach, members noted that it would require the implementation of a fiscal cap in order to ensure fairness between recipient and non-recipient provinces, which may not be possible given the issues surrounding the 2005 Atlantic Accords.

The Committee recognizes that the more comprehensive the program, the greater the cost to the federal government, and that an increase in program size does not have the support of all provinces. For this reason, should the federal government adopt a 100% inclusion rate for natural resource revenues, the Committee believes that it should also consider implementing the scaling mechanism outlined by the Advisory Panel.

In addition, the Committee agrees with Mr. O'Brien and the Expert Panel and other expert witnesses, and continues to support the recommendation that it made in its 2002 report: it

believes that all natural resource revenues should be treated in an equivalent fashion, without regard to whether they are deemed to be renewable or non-renewable. This includes those generated through hydroelectricity. As noted above, these should be measured using actual resource revenues.

**Recommendation**

The federal government include 100 percent of natural resource revenues in the measurement of provincial fiscal capacity. No distinction should be made between renewable and non-renewable natural resource revenues.

**4. Adjustments for Expenditure Needs and Costs**

Comparable levels of public services may require different amounts of per capita spending. As witnesses observed, differences can arise for two reasons: the first is because different provinces have different needs for public services depending upon their demographic makeup; the second is that provinces may have different costs in providing public services because of differences in wage costs and geographic differences, among other factors. Expenditure differences were not explicitly taken into account in the pre-2004 Equalization formula. According to Professor Boadway, it is extremely difficult to measure comparable levels of public services delivered across provinces when public services are heterogeneous both in quality and in cost. Moreover, a measure based on expenditure needs may not be acceptable to provinces as it could imply the implementation of a degree of centralization and standardization. Some witnesses also observed that cost factors are working in opposing directions: the economies of scale associated with providing public services in densely populated areas may be negated by higher wage and property costs. For example, according to the Minister for Intergovernmental Affairs for Ontario, even though it acts efficiently (Ontario's total per capita program spending ranks tenth among the provinces), it costs more to administer social programs in Ontario than other provinces. These factors have led most observers, including this Committee in 2002, and more recently, both the Expert and Advisory Panels, to recommend against considering expenditures as a component of the Equalization system.

**Recommendation**

The federal government should not adopt at this time a system of Equalization payments that attempts to adjust entitlements on the basis of needs or costs.

## **5. Volatility**

Volatility has been an ongoing concern of the provinces and is closely related to the issue of the standard and the treatment of natural resource revenues. Prior to 2004, entitlements were calculated on an annual basis and could fluctuate considerably. In addition, predictability was an issue as Equalization entitlements were recalculated after new information and data were made available. Floor provisions were introduced in 1982 to protect provinces from rapid major declines in entitlements. However, this did not address the underlying issues of volatility and predictability. Both the Advisory Panel and the Expert Panel recommended implementing a smoothing mechanism to improve the predictability payments and minimize year-over-year fluctuations. Their specific recommendations are similar: use three-year moving averages on all revenue bases, lagged two years. Witnesses, including most provinces, expressed broad support for the implementation of a smoothing mechanism.

### **Recommendation**

The federal government should implement a smoothing mechanism based on 3-year moving averages, lagged two years.

## **6. Associated Equalization and Tax Point Transfer**

In 1977, the Government of Canada agreed to transfer 13.5 % of Personal Income Tax and 1% of Corporate Income Tax to the provinces as part of the federal government's contribution for health and post-secondary education. Since tax points are worth more in some provinces than others, it agreed to equalize the tax points on an on-going basis. According to the Department of Finance, the annual amount paid to equalize these tax points is called Associated Equalization because it is the Equalization amount 'associated' with the tax point transfer. The amounts are calculated and paid through the Equalization program; however, they are intended to support health and post-secondary education and as such are included in the CHT and CST. Thus, the CHT/CST tax points valued at \$18.9 billion in 2006-07 are supplemented by a cash payment of approximately \$1.3 billion of Associated Equalization to eight recipient provinces whose revenues from those tax points are below the five-province standard. The Associated Equalization is also accounted for in the Equalization program, since these amounts are calculated and paid out through the Equalization system. Thus, Equalization entitlements of \$11.3 billion in 2006-07 also include the \$1.3 billion of Associated Equalization. In calculating

total transfers, the total is adjusted to avoid double-counting since Associated Equalization is part of both Equalization and the CHT/CST.

Issues such as the merit of further tax point transfers, the treatment of the 1977 tax transfers, and the conceptual and technical difficulties with the presentation of Associated Equalization within the federal transfer system, were discussed at great length during the hearings. While a detailed analysis of these issues is beyond the scope of this interim report, the Committee generally agrees with the witnesses who questioned the federal government's treatment of the 1977 tax point transfer as ongoing contributions to provincial programs. The Committee finds that the adjustments made to the Equalization program and the CST/CHT under Associated Equalization are confusing at best, lack transparency, distort the CHT/CST, and are damaging to the general Equalization program.

In addition, as witnesses observed, one result of equalizing tax points is that per capita cash payments under the CHT/CST differ across provinces. The Committee did hear compelling testimony from the provinces both for and against per capita transfers and additional tax transfers. The Minister of Intergovernmental Affairs of Ontario stated the province's position: that there should be one transparent Equalization program only and that, outside of that program, federal transfers should treat all provinces equally. As with both expert panels, the Committee agrees that the Equalization program should be the primary vehicle for equalizing fiscal capacity among the provinces. However, the Committee reserves a final judgment on these issues for a later report on the vertical fiscal imbalance.

## PART II: TERRITORIAL FORMULA FINANCING

### A. Overview

Prior to the 2004 New Framework, Territorial Formula Financing (TFF) was determined through a formula-based calculation. Unlike the provincial program, the grant was based on the gap between a territory's expenditure requirements and revenue capacity, and explicitly took into account the higher costs of delivering public services in the North. In October 2004, the federal government announced a new framework for TFF replacing the previous approach with a fixed envelope of funding legislated to grow at 3.5% annually. With this change, the total amount of funding was increased from \$1.75 billion in 2003-2004 to \$1.9 billion in 2004-2005 and \$2 billion in 2005-2006. TFF grants to the territories for 2006-2007 outlined in Table 3 include an adjustment factor over and above the 3.5% escalator reflecting more current economic and fiscal data that was made available from the time that the payments were initially set in November 2005 and legislated in 2006.

**Table 2: TFF Payments – 2006-2007 (\$ thousands)**

	Yukon	Northwest Territories	Nunavut	Total
Regular	505,608	739,414	824,978	2,070,000
Adjustment	311	–	1,553	1,864
Total	505,919	739,414	826,531	2,071,864
Per Capita (\$)	16,294	16,950	27,502	–

Source: Department of Finance, Budget 2006.

The Committee recognizes that the situation of the three territories is vastly different from that of southern Canada. All three territories face enormous difficulties in providing basic public services to their residents and must deal with important social issues including lower health and education outcomes compared to the provinces. While the territories share similar characteristics – small, dispersed populations, developing economies, underdeveloped infrastructure, and high living costs – there are significant differences even *between* the three territories. For example, economic development in the Northwest Territories, resulting from diamond mining and oil and gas exploration, far outpaces that of the other two territories. As a result, its per capita GDP currently exceeds that of Alberta. Nunavut, Canada's newest territory, is in the very early stages of its existence as a separate territory. It faces unique challenges that the Committee believes should be addressed separately.

In this context, TFF is critical for the territories who rely heavily on it and other federal transfers to pay for essential public services. In 2005-2006, TFF was approximately 61% of the Yukon's, 66% of the Northwest Territories' and 81% of Nunavut's total financial resources. When it was first established in the mid-1980s, the funding it provided was considered adequate to meet expenditure requirements in the territories. The Committee heard that this is no longer true. As Mr. O'Brien told the Committee, "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". The Committee noted that the Expert Panel considered the situation in the territories to be of sufficient urgency and importance that it produced a separate report on the TFF, *Achieving a National Purpose: Improving Territorial Formula Financing and Strengthening Canada's Territories*.

## **B. The Main Issues**

### **1. TFF Program Design**

The Committee agrees with witnesses that there is great potential for economic development in the North and that the territories are on the verge of major change. They also agree that this will not be achieved without significant investment by the federal government. The Committee shares the opinion of many witnesses that the current fiscal arrangements with respect to TFF between the federal government and the territories are inadequate.

The New Framework set a pool of funding legislated to grow at a fixed rate regardless of economic developments in the territories. Beyond what the Committee believes is a very real concern over the current adequacy of TFF, the Committee also agrees with witnesses that the New Framework approach is both flawed and contradictory to the original intentions of the TFF program. Under a fixed growth rate of payments, TFF no longer reflects actual changes in expenditure needs in the territories either as a result of population growth or expenditure growth, as originally formulated. This is of particular concern in Nunavut where the Committee learned that the population is growing by 24.5% annually. As witnesses observed, it also results in a zero-sum approach in which an increase in revenue-raising capacity in one territory results in a reduction their grant and an equivalent increase in the grant for the other two territories. As such,

it does not take into account the very different economic growth rates between the territories. The Committee agrees with the general observation that it is important to implement a program that reflects the very substantial differences among the three territories.

Mr. O'Brien and Mr. Lacroix outlined the Expert Panel's approach to TFF. The Panel recommends replacing the existing fixed pool approach with a formula-driven approach and providing three separate gap-filling grants to each of the territories. The Expert Panel also recommends simplifying the formula and improving economic development incentives by establishing a revenue block which includes seven of the largest revenues sources at a 70 % inclusion rate. In addition, resource revenues should be excluded from the calculation of own-source revenues in the TFF formula. The approach would address concerns with the adequacy of TFF by introducing new expenditures bases which would be adjusted annually by the relative growth in population in the territories, and growth in provincial and local spending. They estimated that the implementation of these recommendations would cost an additional \$60 million in the fiscal year 2007-2008 compared to the payments set out under the New Framework.

**Table 3: Comparison of the Panel's Approach with the New Framework (\$ millions)**

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	Total
Panel's Approach	2,000	2,098	2,203	2,304	2,406	11,011
New Framework	2,000	2,070	2,143	2,218	2,295	10,726
Difference	0	28	60	86	111	285

Source: *Achieving a National Purpose: Improving Territorial Financing and Strengthening Canada's Territories.*

This approach was endorsed by the Minister of Finance of Nunavut in his testimony before the Committee, and by the Premier and Minister of Finance of the Yukon in a written submission. The submission notes that all provincial premiers and Finance Ministers have provided their unanimous support to the realization of those recommendations as soon as possible. The Committee also strongly endorses the Expert Panel's recommendation to establish a new approach to TFF that will support the North's vision of a strong and self-reliant future.

**Recommendation**

Without delay, the government implement the specific recommendations of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing as they relate to the calculation of TFF.

**2. Natural Resources**

In the territories, the authority for natural resource development and management lies with the federal government, including the right to set, administer and collect royalties from those resources. As the Committee learned, each territory is in a vastly different stage of discussions with the federal government regarding resource-revenue sharing. To date, the Yukon is the only territory with an agreement in place; devolution and resource revenue sharing negotiations have not begun in Nunavut.

According to witnesses, much of the potential for self-reliance and sustained economic growth in the territories lies with natural resource development. The Committee agrees with experts that the territories should see a net fiscal benefit from resource development. Excluding resource revenue from the calculation of TFF grants is part of the solution. Under the previous formula, the TFF grant would be reduced as a territory's own-source revenues increased<sup>10</sup>. The Committee also recognises, along with members of both panels, that there are significant costs, both direct and indirect, to resource development and, in the absence of ownership, the returns to resource development should compensate for those losses. Witnesses cited numerous examples where this was not the case under existing revenue-sharing arrangements with the federal government. Mr. Gagné testified that he was struck by the problems caused by the fact the territories do not own their own natural resources. He outlined the Advisory Panel's recommendation: that the federal government accelerate negotiations to conclude agreements with the territories so that they become principal beneficiaries of revenues and royalties derived from these resources. An additional consideration is that each territory has distinct arrangements in regards to their First Nation and Aboriginal peoples. The Committee agrees with the Advisory Panel that these arrangements and any future arrangements must take into account Aboriginal rights, needs and participation.

---

<sup>10</sup> Prior to the implementation of the October 2004 New Framework, the calculation of the TFF grant included an Economic Development Incentive adjustment that allowed territories to exclude 20% of the incremental growth in their tax bases from the calculation of their entitlement.



**Recommendation**

The government should bring to an early conclusion devolution and resource revenue sharing negotiations with the territories and make them the principal beneficiaries of those revenues. The negotiations should take into account Aboriginal rights, needs and participation, including Land Claims and Aboriginal self-government arrangements.

**3. Nunavut**

The Committee believes that there are particularly urgent problems in Nunavut that should be addressed as a distinct issue. To put the issues in context, Nunavut's population is dispersed and isolated: 30,000 people live in 26 small, remote communities over an area of two million square kilometres (or about one fifth of Canada's land mass). The Committee heard that there is an urgent need for new housing and infrastructure. As roads are practically non-existent, these communities depend on air and water transportation. Education and health outcomes are the lowest among the three territories. As an example, average life expectancies are as much as 10 years lower and suicide rates 7 times higher in Nunavut compared to national averages.

As the Minister of Finance of Nunavut told the Committee, "Nunavut has been working from a position of disadvantage since its creation. The initial grant to Nunavut was inadequate to meet the most basic needs of the citizens of Nunavut in areas such as housing, health, education and infrastructure". While Nunavut supports the changes to the TFF formula recommended by the Expert Panel, it feels that those changes will not be sufficient to address its needs and to close the existing gap between the level of services provided in Nunavut and the levels in other jurisdictions.

The Committee agrees: it is clear to members that Nunavut urgently needs additional financial support from the Government of Canada, support that should have been anticipated and provided for at the time of Nunavut's creation. The Committee is also struck by the great potential of Nunavut and the determination of its government to promote and help realize it. As the Minister of Finance of Nunavut noted, "We want to increase employment and revenues, and to reduce our dependence on federal transfers...We need to change the dialogue from dependency to increasing self-reliance". The Committee supports the recommendation of the

Advisory Panel, that Nunavut receive extraordinary investment in areas of housing, infrastructure, and economic and social development from the federal government. Notwithstanding, the Committee also agrees with witnesses from both the Expert Panel and the Advisory Panel who concluded that the core TFF program should focus on providing ongoing basic public services in the North and should not be used as a vehicle to address the unique problems in Nunavut.

**Recommendation**

The government provide Nunavut with adequate funding to meet its immediate and extraordinary needs. This funding should be provided through specific federal program transfers rather than through adjustments to the TFF formula, and should be excluded from TFF calculations.

## **CONCLUSION**

As the Committee heard, the current arrangements for Equalization and TFF are not effective. A major concern is that the size of the Equalization program and its allocation are no longer tied to fiscal disparities among provinces. Similarly, the current approach to TFF is both flawed and contradictory to the original intentions of the program. In addition, there are particularly urgent problems in Nunavut that should be addressed by the federal government outside of the TFF.

The Committee is of the view that a return to a formula-based approach to Equalization and TFF, guided by a clear set of principles, would be a substantial improvement over the current fixed-framework approach. It believes that this would introduce more transparency and accountability in current fiscal arrangements, and help create a more cooperative intergovernmental environment. Based on these principles, it has presented its proposed approach which has the support of a majority of members.



**APPENDIX A:  
List of Recommendations**

1. The federal government should return to a formula-based approach to Equalization guided by a clear set of principles.
2. The federal government return to a 10-province standard in the calculation of entitlements under the Equalization program.
3. The federal government should retain the Representative Tax System approach, but reduce the number of tax bases used to measure provincial fiscal capacity to five: personal income tax, business income tax, property tax, sales tax, and resource revenues. Actual resource revenues should be used. Property taxes should be measured using a stratified market value approach. User fees should not be included.
4. The federal government include 100 percent of natural resource revenues in the measurement of provincial fiscal capacity. No distinction should be made between renewable and non-renewable natural resource revenues.
5. The federal government should not adopt at this time a system of Equalization payments that attempts to adjust entitlements on the basis of needs or costs.
6. The federal government should implement a smoothing mechanism based on 3-year moving averages, lagged two years.
7. Without delay, the government implement the specific recommendations of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing as they relate to the calculation of TFF.
8. The government should bring to an early conclusion devolution and resource revenue sharing negotiations with the territories and make them the principal beneficiaries of those revenues. The negotiations should take into account Aboriginal rights, needs and participation, including Land Claims and Aboriginal self-government arrangements.
9. The government provide Nunavut with adequate funding to meet its immediate and extraordinary needs. This funding should be provided through specific federal program transfers rather than through adjustments to the TFF formula, and should be excluded from TFF calculations.

**APPENDIX B:  
Witnesses**

Tuesday, October 3, 2006

Robin W. Boadway, Professor, Department of Economics, Queen's University

Tuesday, October 17, 2006

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

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

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

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

Wednesday, November 1, 2006

The Honourable David Simailak, M.L.A., Minister of Finance of Nunavut

The Honourable Mitch Murphy, M.L.A., Provincial Treasurer of Prince Edward Island

Robert Vardy, Associate Deputy Minister of Finance of Nunavut

Nigel Burns, Senior Analyst, Federal Fiscal Relations, Government of Prince Edward Island

Tuesday, November 7, 2006

The Honourable Michael Baker, M.L.A., Minister of Finance of Nova Scotia

Vicki Harnish, Deputy Minister, Nova Scotia Finance

Elizabeth A. Cody, Assistant Deputy Minister, Nova Scotia Finance

Tuesday, November 21, 2006

The Honourable Marie Bountrogianni, M.P.P., Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal of Ontario







**SÉNAT**

**SENATE**

**CANADA**

**L'ÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL :  
VERS UNE DÉMARCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES**

**Rapport intérimaire sur l'étude du Comité au sujet de l'équilibre fiscal entre les  
divers niveaux de gouvernement du Canada**

**Comité sénatorial permanent des  
finances nationales**

**SEPTIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente*

L'honorable Nancy Ruth

Décembre 2006



## MEMBRES

L'honorable Joseph A. Day, *président*  
L'honorable Nancy Ruth, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Michel Biron	*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)
James Cowan	Grant Mitchell
Consiglio Di Nino	Lowell Murray, C.P.
Art Eggleton, C.P.	Pierrette Ringuette
Francis Fox, C.P.	William Rompkey, C.P.
*Daniel Hays (ou Joan Fraser)	Terry Stratton

\*Membres d'office

En plus, les honorables sénateurs Willie Adams, Raynell Andreychuk, George Baker, C.P., Maria Chaput, Dennis Dawson, Percy Downe, Terry Mercer et Pierre Claude Nolin étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude, ou ont participé à ses travaux sur ce sujet.

*Personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement :*

Tara Gray  
Lydia Scratch

Till Heyde  
*Greffier du Comité*

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth, au nom de l'honorable sénateur Day, propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada;

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 30 juin 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*  
Paul Bélisle

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Le déséquilibre fiscal vertical et le déséquilibre fiscal horizontal.....	3
Partie I : La péréquation.....	7
A. Avant 2004 : Le programme de péréquation fondé sur une formule.....	7
B. Après 2004 : Un nouveau cadre de financement de la péréquation et la formule de financement des territoires.....	9
C. Le Groupe d'experts et le Comité consultatif.....	9
D. Les grands enjeux.....	10
1. La norme provinciale.....	12
2. Le Régime fiscal représentatif et la mesure de l'assiette fiscale .....	13
3. Le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles.....	16
4. Rajustements en fonction des besoins en dépenses et des coûts.....	24
5. Variabilité des droits.....	25
6. Péréquation associée et transfert de points d'impôt.....	25
Partie II : La formule de financement des territoires.....	29
A. Aperçu.....	29
B. Les grands enjeux.....	30
1. Conception de la FFT.....	30
2. Ressources naturelles.....	32
3. Nunavut.....	33
Conclusion.....	35
Annexe A : Liste de recommandations.....	37
Annexe B : Témoins.....	38



## **L'ÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : VERS UNE DÉMARCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES**

### **INTRODUCTION**

Le gouvernement du Canada a l'intention d'apporter, au cours des quelques prochains mois, des modifications importantes aux arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces et territoires. La situation financière des provinces et des territoires est en jeu, de même que les valeurs de justice et d'égalité qui sous-tendent l'union économique et sociale du Canada.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'intéresse depuis longtemps aux arrangements fiscaux du Canada. À l'automne 2001, le Comité a examiné le programme de péréquation, le plus important programme fédéral ayant pour but de réduire les disparités fiscales entre les provinces et, en mars 2002, il a publié un rapport intitulé *L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation*.

Un certain nombre d'événements majeurs se sont produits depuis, ce qui a ravivé l'intérêt du Comité et l'a amené à se pencher de nouveau sur les arrangements fiscaux du gouvernement, en commençant par le programme de péréquation actuel. D'abord, en octobre 2004, le gouvernement fédéral a adopté *Un nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires* (le « nouveau cadre »). Il s'agissait d'une approche différente, qui s'écartait radicalement du programme de péréquation précédent, dont la structure était en place depuis 1967. Avec ce nouveau cadre, l'application de la formule qui servait au calcul des droits de péréquation des provinces et des territoires a été suspendue en faveur d'une dotation fixe, assujettie à un taux de croissance annuel établi dans la loi et répartie entre les bénéficiaires en fonction de données historiques et des droits antérieurs. Au même moment, le gouvernement fédéral a annoncé que les deux programmes seraient soumis à l'examen d'un groupe d'experts indépendants.

Au printemps 2006, deux rapports sont parus sur la réforme du programme de péréquation et de la formule de financement des territoires : celui du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, et celui du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, le comité nommé par le gouvernement fédéral. Ces

deux rapports sont désormais au cœur du débat public, qui fait rage au Canada sur la question des arrangements fiscaux. On s'entend généralement pour dire que le débat a monté d'un cran depuis que le gouvernement fédéral a explicitement reconnu l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada et s'est engagé, dans le Budget de mai 2006, à le corriger. À cette fin, le gouvernement a promis de remédier au déséquilibre fiscal horizontal en instituant, avant un an, un programme de péréquation et une formule de financement des territoires « renouvelés, transparents et fondés sur des principes établis »<sup>1</sup>. Le gouvernement fédéral n'aura pas la tâche facile : la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres des Finances, qui a eu lieu en juin 2006, a montré clairement que, si le principe de la péréquation fait l'unanimité, les provinces demeurent divisées quant à la structure que devrait avoir le programme.

La péréquation est un programme si hautement prisé par la population canadienne que son principe a été enchâssé par le Parlement dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le Comité sénatorial des finances nationales espère que l'examen de ces questions contribuera à renseigner la population en général sur cet important programme. Le Comité estime aussi que les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les territoires méritent leur part d'attention, surtout en raison de la situation particulière et des besoins urgents du plus récent des territoires du Canada : le Nunavut.

Le programme de péréquation est indissociable des autres grands programmes de transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires. Le Comité se propose donc, au cours des quelques prochains mois, d'étudier d'autres aspects des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, notamment l'équilibre fiscal vertical et la question du financement municipal. Il fera rapport sur toutes ces questions au plus tard le 30 juin 2007.

Pour la présente étude, le Comité a invité tous les gouvernements provinciaux et territoriaux à lui exposer leurs vues sur la question du déséquilibre fiscal horizontal. En six semaines d'audiences, à l'automne 2006, il a entendu les ministres des Finances de Nouvelle-Écosse et du Nunavut, la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario et le trésorier

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Canada. *Le budget en bref 2006 : Cibler les priorités*. Mai 2006. p. 14.



provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Yukon, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan lui ont fait parvenir un mémoire. Le Comité a aussi entendu des universitaires et des experts en politique publique, notamment le professeur Robin Boadway de l'Université Queen's, le professeur Michael Smart de l'Université de Toronto, le professeur Paul Boothe de l'Université de l'Alberta (ancien sous-ministre des Finances de la Saskatchewan et sous-ministre adjoint des Finances au gouvernement du Canada) et des représentants de l'*Atlantic Institute of Market Studies*.

Le Comité a longuement étudié les recommandations faites par le Comité consultatif et le Groupe d'experts, puisque le gouvernement fédéral fondera sans doute ses réformes, le cas échéant, sur les résultats de leurs travaux. Nous avons entendu le témoignage de représentants de ces deux groupes : deux membres du Groupe d'experts – le président, Al O'Brien, également ancien sous-trésorier provincial de l'Alberta, et le professeur émérite Robert Lacroix, ancien recteur de l'Université de Montréal. Il a également entendu le témoignage d'un représentant du Comité consultatif du Conseil de la fédération, le coprésident Robert Gagné, professeur aux HEC à Montréal. Enfin, le Comité a bénéficié de l'expertise de l'un de ses membres, également membre du Comité consultatif : le sénateur Lowell Murray.

## **LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL ET LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL**

Au Canada, le terme *équilibre fiscal* désigne l'équilibre entre les responsabilités des divers ordres de gouvernement et leur capacité de financer les services qui découlent de ces responsabilités. Les transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires comprennent une composante horizontale et une composante verticale et ont pour but de résoudre les deux aspects du déséquilibre fiscal<sup>2</sup> :

Le **déséquilibre fiscal vertical** correspond à l'écart entre les sources de revenus et la responsabilité de dépenser qui existe *entre* les ordres de gouvernement, c'est-à-dire entre le palier

---

<sup>2</sup> On fait parfois allusion à un troisième aspect de l'équilibre fiscal : le volet provincial-municipal. Le déséquilibre, à cet égard, consiste en l'incapacité croissante des municipalités de dépenser à la mesure de leurs responsabilités du fait que leur capacité d'accroître leurs revenus en augmentant les taxes et les frais d'utilisation est limitée et que les sources de revenus auxquelles elles ont accès sont assujetties à des contraintes provinciales.

fédéral et le palier provincial<sup>3</sup>. Pour corriger le déséquilibre fiscal vertical, le gouvernement fédéral a principalement recours à des transferts de fonds visant la santé, dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et des transferts visant les études postsecondaires et divers services sociaux dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Ces transferts sont assortis de conditions et comprennent un volet en espèces et le volet transfert de points d'impôts de 1977. Au cours de l'exercice 2006-2007, les provinces et territoires recevront un total de 47,5 milliards de dollars en versements de TCS et de TCPS, soit 18,9 milliards sous forme de transferts de points d'impôts et 28,6 milliards en espèces<sup>4</sup>. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Comité se propose d'étudier bientôt le déséquilibre fiscal vertical, mais le présent rapport porte sur la question du déséquilibre horizontal. Le Comité compte analyser le déséquilibre vertical sous divers angles, notamment les grands engagements internationaux et constitutionnels, ainsi que dans une perspective municipale et provinciale.

Le **déséquilibre fiscal horizontal** renvoie à l'écart qui existe entre les provinces et les territoires dans la capacité de générer des revenus. Le programme fédéral de péréquation, créé en 1957, est le principal outil servant à aplanir les disparités entre les provinces. L'objectif de ce programme a été enchâssé dans la Constitution canadienne en 1982 :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.  
(paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*)

La formule de financement des territoires (FFT) est un transfert fédéral annuel inconditionnel consenti aux trois gouvernements territoriaux, en place depuis l'exercice financier

---

<sup>3</sup> L'existence d'un déséquilibre fiscal vertical reste matière à débat. Les opposants prétendent que les provinces ont accès aux mêmes sources de revenus que le gouvernement fédéral et sont libres de fixer les taux d'imposition au niveau qu'elles désirent. Ceux qui croient en l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical invoquent à l'appui de leur thèse le radical exercice de compression budgétaire auquel le gouvernement fédéral s'est livré dans les années 1990 et les coupures dans les transferts fédéraux aux provinces qui en ont résulté.

<sup>4</sup> Les transferts de points d'impôts consistent en un retrait du gouvernement du Canada du champ d'imposition pour faire place aux provinces et territoires. En 1977, le gouvernement fédéral a cédé aux provinces et territoires 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers, et 1 % de l'impôt sur les sociétés. Le gouvernement fédéral considère ces points d'impôt comme sa contribution permanente aux programmes sociaux et aux programmes de santé des provinces.

1985-1986. Bien qu'il ne soit pas mentionné dans la Constitution, il s'agit d'un programme semblable à celui de la péréquation en ce que son objectif est de donner aux territoires la possibilité d'offrir une gamme de services publics comparable à celle des provinces tout en maintenant des taux d'imposition raisonnables.

En 2006-2007, le gouvernement fédéral transférera 13,6 milliards de dollars aux provinces et aux territoires dans le cadre de ces deux programmes. Huit provinces touchent des paiements de péréquation : Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique

**Tableau 1 : Droits à péréquation, 1993-1994 à 2006-2007 (en millions de dollars)**

ANNÉE	T.-N.-O.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1993-1994	900	175	889	835	3 878	0	901	486	0	0	8 063
1994-1995	958	192	1 065	927	3 965	0	1 085	413	0	0	8 607
1995-1996	932	192	1 137	876	4 307	0	1 051	264	0	0	8 759
1996-1997	1 030	208	1 182	1 019	4 169	0	1 126	224	0	0	8 959
1997-1998	1 093	238	1 302	1 112	4 745	0	1 053	196	0	0	9 738
1998-1999	1 068	238	1 221	1 112	4 394	0	1 092	477	0	0	9 602
1999-2000	1 169	255	1 290	1 183	5 280	0	1 219	379	0	125	10 900
2000-2001	1 112	269	1 404	1 260	5 380	0	1 314	208	0	0	10 948
2001-2002	1 055	256	1 315	1 202	4 679	0	1 362	200	0	240	10 310
2002-2003	875	235	1 122	1 143	4 004	0	1 303	106	0	71	8 859
2003-2004	766	232	1 130	1 142	3 764	0	1 336	0	0	320	8 690
2004-2005 <sup>1</sup>	762	277	1 313	1 326	4 155	0	1 607	652	0	682	10 774
2005-2006	861	277	1 344	1 348	4 798	0	1 601	82	0	590	10 900
2006-2007 <sup>2</sup>	687	291	1 386	1 451	5 539	0	1 709	13	0	459	11 535

1. Les chiffres de 2004-2005 ne comprennent pas les 150 millions supplémentaires du Budget 2004.

2. Les chiffres de 2006-2007 sont ceux du Budget 2006 et comprennent les rajustements ponctuels.

Source : Ministère des Finances

Comme certains témoins l'ont mentionné, le programme de péréquation a été caractérisé à tort comme un transfert des provinces les plus prospères aux provinces moins nanties. S'il est vrai que dans l'ensemble, le financement de la péréquation vient de provinces qui ont plus de sources de revenus, il ne s'agit pas pour autant d'un programme qui transfère explicitement l'argent d'une province vers une autre. Selon l'obligation constitutionnelle faite au gouvernement du Canada, la péréquation est un programme fédéral financé à même les impôts fédéraux perçus dans toutes les provinces. Le Comité estime que la redistribution de la richesse dans l'ensemble de la fédération est l'un des rôles fondamentaux du gouvernement fédéral.

Les paiements de péréquation et les subventions issues de la FFT sont inconditionnels; c'est-à-dire que les provinces et territoires bénéficiaires peuvent les utiliser à leur discrétion pour financer les services publics selon leurs propres priorités. Certains témoins ont des réserves quant à cette absence de conditions et quant au niveau d'équivalence des services publics offerts par les provinces. Selon les témoins de l'*Atlantic Institute of Market Studies (AIMS)*, les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation dépensent plus en services gouvernementaux que celles qui n'en reçoivent pas et sont plus endettées. Ils proposent donc de restructurer le programme de manière à encourager une saine gestion budgétaire de la part de provinces<sup>5</sup>. Le Comité reconnaît cependant que chaque province a ses particularités économiques et budgétaires, ce qui peut résulter en des écarts par rapport à la norme sur le plan des dépenses par habitant, des recettes, des déficits et de l'endettement. Comme les témoins nous l'ont dit, le programme de péréquation témoigne de l'engagement du gouvernement fédéral à préserver la justice et l'autonomie des provinces. Le Comité estime que les gouvernements provinciaux doivent ultimement répondre devant leurs propres résidents des choix qu'ils font en matière de services publics et d'imposition et que ces choix sont indépendants de la réforme de la péréquation. Il est possible cependant d'améliorer la reddition de comptes dans la péréquation en rendant les programmes plus transparents, ouverts et uniformes, ce dont nous parlerons plus loin.

---

<sup>5</sup> L'AIMS propose par exemple que le calcul tienne compte de l'emploi que font les provinces des revenus tirés de l'exploitation de leurs ressources naturelles. Par exemple, si une province bénéficiaire de paiements de péréquation touche des revenus provenant de ressources naturelles et s'en sert pour rembourser sa dette, ces revenus ne devraient pas entrer dans le calcul de sa capacité fiscale. En revanche, si la province se sert de ces revenus pour financer des programmes de dépenses ordinaires, ils devraient entrer dans le calcul de la capacité fiscale de la province et être déduits de son droit à péréquation. Par ailleurs, d'autres estiment que le gouvernement fédéral encouragerait une meilleure gestion de la dette des provinces s'il payait une partie des frais de service d'une province en échange d'une réduction de ses paiements de péréquation.

## PARTIE I : LA PÉRÉQUATION

### A. Avant 2004 : Le programme de péréquation fondé sur une formule

Comme on l'a dit au Comité, avant les changements apportés en octobre 2004 par le nouveau cadre, les paiements de péréquation étaient calculés au moyen d'une formule régie par une loi fédérale et des règlements. La formule permettait de déterminer à la fois la valeur totale du programme et les paiements distribués aux provinces. Dans un premier temps, la formule mesurait la capacité fiscale de chaque province. Par *capacité fiscale* on entend les revenus théoriques qu'une province peut générer à partir de 33 sources – notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, la taxe de vente, la taxe foncière, et d'autres sources – en supposant un taux d'imposition ou de taxation moyen (c'est ce qu'on appelle le Régime fiscal représentatif ou RFR). Les provinces dont la capacité fiscale se situait sous la norme fixée recevaient des paiements de péréquation du gouvernement fédéral afin de ramener leur capacité fiscale à niveau. Pour établir cette norme, on faisait la moyenne des cinq provinces à « revenu moyen » : le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique<sup>6</sup>. Selon cette formule, la valeur totale des paiements de péréquation dépendait des écarts entre les capacités fiscales des provinces : plus les disparités étaient grandes, plus la valeur totale du programme de péréquation était élevée.

Le programme a subi de nombreuses révisions depuis sa création. On a notamment augmenté le nombre des sources de revenus utilisées pour mesurer la capacité fiscale, modifié le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles et assujetti les paiements à un plancher et un plafond. Ces rajustements ont souvent provoqué la controverse, car le moindre changement apporté à la méthode de calcul entraînait des variations énormes dans la valeur totale des paiements et dans leur distribution entre les provinces. Comme l'ont indiqué quelques témoins, dans un pays aussi divers que le Canada, où la richesse est inégalement distribuée entre les provinces et les régions, la péréquation est une importante source de revenus pour les provinces (comme l'indique le graphique 1 ci-après) et, pour certaines, la condition essentielle de leur capacité à offrir des services publics sensiblement comparables. Par exemple, les paiements

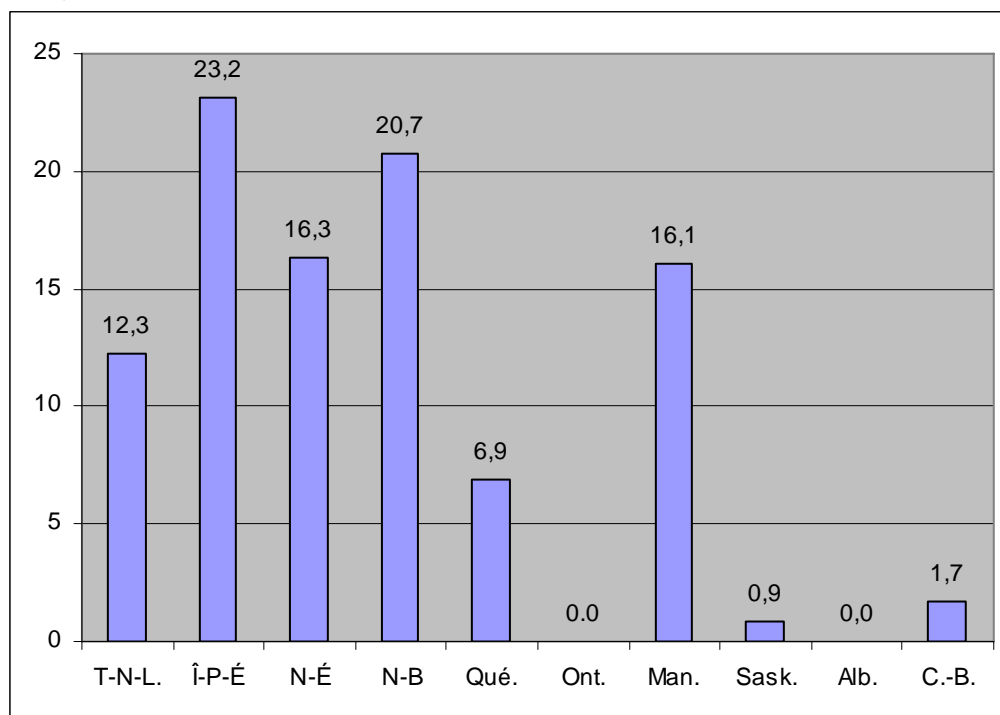
---

<sup>6</sup> De 1967 à 1982, la capacité fiscale estimative de chaque province était comparée à la moyenne nationale, ou moyenne des dix provinces. En 1982, le gouvernement fédéral a exclu de la norme l'Alberta et les provinces de l'Atlantique, de sorte que la norme est devenue la capacité fiscale moyenne des cinq provinces qui sont restées.

de péréquation du Nouveau-Brunswick pour l'exercice 2006-2007 s'établissent à 1,45 milliard de dollars. Selon cette province, il s'agit là d'une somme supérieure à ce qu'elle perçoit tous les ans en impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises. Il est évident que sans la péréquation, les résidents de cette province pourraient être beaucoup plus fortement imposés et disposer de moins de services publics.

Il n'est donc pas étonnant qu'au fil des ans, le programme de péréquation ait fait l'objet de nombreuses critiques et qu'on ait voulu y apporter des changements. À plus forte raison récemment, lorsque l'application de la formule a causé une baisse abrupte des paiements de péréquation, sous l'effet combiné de facteurs comme la réduction des disparités fiscales entre provinces, les baisses d'impôt, et une série de révisions de données (voir le tableau 1).

**Graphique 1 : La péréquation en proportion des revenus généraux des provinces (2005-2006) (p. 100)**



Source : Ministère des Finances, Statistique Canada (Statistiques du secteur public, Système de gestion financière)

## **B. Après 2004 : Un nouveau cadre de financement de la péréquation et la formule de financement des territoires**

À l'automne 2004, les premiers ministres canadiens se sont entendus sur un nouveau cadre de financement pour le programme de péréquation et la formule de financement des territoires. En conséquence, un certain nombre de changements importants ont eu lieu. Premièrement, le nouveau cadre financier a été établi. Le niveau de financement pour l'exercice 2005-2006 a été fixé à 10,9 milliards de dollars et augmentera, en vertu de la loi, à un rythme de 3,5 % par année. La formule qui servait à calculer le droit des provinces à la péréquation a été abandonnée et la distribution aux provinces est désormais fondée sur la capacité fiscale combinée à l'historique des droits.

Les témoins ont signalé que le nouveau cadre s'écarte radicalement de ce qui s'était toujours fait. La vaste majorité des témoins qui ont comparu devant le Comité ne souscrivent pas au nouveau cadre, principalement parce que la taille du programme et ses paiements ne sont plus déterminés en fonction des disparités entre les provinces. Comme l'ont dit les témoins, la péréquation n'égalise plus la capacité fiscale des provinces. Tout au contraire, ses paiements futurs sont calculés en fonction des droits passés de sorte que les provinces bénéficiaires se retrouvent à des niveaux différents de capacité fiscale.

Le Comité reconnaît que le nouveau cadre n'a été adopté par le gouvernement fédéral qu'à titre de solution temporaire. Celui-ci cherchait à répondre aux préoccupations exprimées depuis longtemps par les provinces et à instaurer une mesure de stabilité, de prévisibilité et de croissance au financement global du programme, en attendant les résultats du travail de son Groupe d'experts et l'élaboration d'une nouvelle structure, en consultation avec les provinces.

## **C. Le Groupe d'experts et le Comité consultatif**

Comme nous l'avons dit précédemment, deux importants rapports ont été publiés cette année sur la réforme du programme canadien de péréquation. Le premier, en avril 2006, provient du Conseil de la fédération, organisme qui regroupe les chefs des dix provinces et des trois territoires. Ce rapport, intitulé *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, a été rédigé par le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal (le Comité consultatif). Le mandat du Comité consultatif était d'étudier la question du déséquilibre fiscal – vertical et

horizontal – au Canada et de faire des recommandations sur la façon d’y remédier. Le second rapport, *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, est paru en mai 2006, publié par le Groupe d’experts du gouvernement fédéral sur la péréquation et la formule de financement des territoires (le Groupe d’experts). Le mandat du Groupe d’experts était moins large : il devait réfléchir à la façon de déterminer les paiements de péréquation (et les paiements de financement des territoires) et de les distribuer aux provinces.

Le Comité a constaté plusieurs similitudes entre les recommandations de ces deux rapports, d’une part, et entre elles et celles qu’il avait faites lui-même dans son propre rapport de mars 2002, d’autre part. Il observe aussi de nettes différences à certains égards entre les deux groupes. Les divergences se rapportent surtout au traitement réservé aux revenus tirés des ressources naturelles dans la formule de péréquation, car les conséquences en sont énormes non seulement sur le coût global du programme, mais aussi sur certains arrangements bilatéraux qui existent actuellement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Par exemple, le Comité consultatif recommande un programme qui, pour 2007-2008, prévoit le transfert de 13,8 milliards de dollars aux provinces admissibles, tandis que le Groupe d’experts recommande pour la même année de verser 12,6 milliards de dollars.

#### **D. Les grands enjeux**

La majorité des témoins appuient dans l’ensemble le programme de péréquation, mais ils éprouvent des réserves à l’endroit du nouveau cadre et de la démarche passée du gouvernement fédéral en ce qui concerne la réforme du programme. Le président du Groupe d’expert, M. O’Brien, a dit qu’au cours de ses propres consultations, le Groupe avait régulièrement entendu les témoins se plaindre d’une attitude de plus en plus improvisée face au programme de péréquation. Il a ajouté que « 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 ». Le professeur Smart a exprimé des inquiétudes semblables, lorsqu’il a témoigné : « 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 budgétaires d’une province ou d’une autre – sans considération aucune pour les principes fondamentaux, contrairement à la situation qui existait dans le passé. C’est là



un des aspects fondamentaux de la situation actuelle que nous devons considérer ». Certaines provinces bénéficiaires ont par exemple dit au Comité que si le financement du programme devenait insuffisant, les disparités de moyens entre les provinces se creuseraient, si bien qu'elles auraient de plus en plus de mal à offrir des services publics adéquats, à réduire leur endettement et à offrir un régime fiscal compétitif. Pour d'autres provinces cependant, il n'est pas nécessaire d'enrichir le programme pour atteindre les objectifs fixés dans la Constitution, et les provinces ne sont pas traitées de manière uniforme dans le nouveau cadre.

Le Comité partage plusieurs des préoccupations exprimées. Les arrangements actuels ne font pas l'affaire et les tentatives de réforme ne répondent pas à plusieurs des préoccupations sous-jacentes des provinces. Le Comité est convaincu, comme un grand nombre des témoins qu'il a entendus, qu'un retour à une approche fondée sur des principes et reposant sur une formule permettrait de résoudre les problèmes, remettrait le programme de péréquation sur la bonne voie et améliorerait la reddition de comptes.

Lors de son examen du programme, en 2002, le Comité s'était appuyé sur les cinq grands principes suivants :

1. Le programme doit être **équitable**. Le système doit prévoir une juste répartition des droits entre les provinces.
2. Les paiements de péréquation doivent être **suffisants** pour permettre aux provinces bénéficiaires de fournir des services comparables aux autres sans avoir recours à des taux d'imposition déraisonnables.
3. Il faut assurer la **pérennité** du programme.
4. Le programme doit être conçu de manière à ce que ses effets sur les autres politiques gouvernementales soient complètement **neutres**. Les changements apportés au programme ne doivent pas modifier le comportement des gouvernements, et les politiques fiscales des provinces ne doivent pas influencer sur leurs droits de péréquation.
5. Le fonctionnement du système de péréquation doit être **transparent**. Les formules et les critères doivent être aussi clairs que possible.

Le Comité estime que ces principes doivent continuer de guider toute réforme du programme de péréquation tout en reconnaissant, comme il le faisait en 2002, que des conflits entre principes directeurs peuvent obliger les décideurs à chercher l'équilibre dans la formulation de certains des éléments clés du programme. Influencé tant par le Groupe d'experts que par le

Comité consultatif, le Comité ajouterait aujourd’hui deux nouveaux principes : la **prévisibilité** et la **stabilité**. Une démarche fondée sur une formule tient automatiquement compte des fluctuations de conjoncture et des capacités fiscales relatives des provinces. Elle devrait permettre de brider les variations annuelles des paiements de péréquation sans pour autant rigidifier le programme.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral revienne à une méthode assortie d’une formule pour la péréquation, guidée par un ensemble de principes clairs.

Dans la réforme du programme de péréquation, certains enjeux font depuis longtemps l’objet d’un débat animé. Voici un résumé de ce que le Comité a entendu et de ce qu’il appuie.

**1. La norme provinciale**

Avant l’entrée en vigueur du nouveau cadre, en 2004, la capacité fiscale de cinq provinces (l’Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique) était la norme par rapport à laquelle toutes les provinces étaient mesurées afin de déterminer si elles étaient admissibles ou non à des paiements de péréquation. Mais la chose n’avait pas toujours été ainsi. En 1967 – quand le Régime fiscal représentatif est entré en vigueur – les dix provinces entraient dans le calcul de la norme de péréquation. Les problèmes ont commencé à se manifester fin 1970, début 1980, quand la flambée des prix du pétrole et du gaz a tout à coup donné à l’Alberta une capacité fiscale très supérieure à celle des autres provinces. En fait, les revenus du pétrole ont tellement relevé la norme nationale que toutes les autres provinces, y compris l’Ontario, devenaient soudain admissibles à des paiements de péréquation. C’est alors qu’en 1982, le gouvernement fédéral a exclu l’Alberta et les provinces de l’Atlantique du calcul de la norme.

La majorité des témoins, notamment l’Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, proposent un retour à la norme des dix provinces pour que l’approche soit fondée sur un principe d’inclusion et que le calcul de la norme témoigne réellement de la diversité fiscale des provinces. Pour certains, l’adoption d’une norme fondée sur cinq provinces a été arbitraire et coûteuse pour les provinces bénéficiaires. En proposant une norme des dix

provinces, on recommande essentiellement que la capacité fiscale des provinces bénéficiaires soit relevée au niveau de la norme nationale (qui correspond actuellement à l'Ontario). M. O'Brien a précisé que le Groupe d'experts avait ajouté deux réserves à cette recommandation, que nous traiterons plus en détail plus loin : la norme basée sur les dix provinces n'est considérée opportune que dans le contexte de l'inclusion de 50 % des recettes tirées de l'exploitation des ressources; et cette inclusion de 50 % n'est considérée opportune que dans le contexte d'un plafond fiscal appliqué aux provinces bénéficiaires. Comme l'on fait valoir les témoins, cet ensemble de recommandations permettrait de contenir le coût global du programme pour le gouvernement fédéral.

Le Comité reconnaît que le passage d'une norme fondée sur cinq provinces à une norme fondée sur dix provinces pourrait avoir pour effet d'augmenter considérablement le coût du programme, surtout dans les périodes où le prix du pétrole est élevé. Le Comité reste toutefois convaincu, comme il l'était en 2002, que la norme des dix provinces est celle qui répond le mieux au principe constitutionnel à l'origine de ce programme. La question de la capacité du gouvernement fédéral de financer un tel programme est abordée plus loin dans le présent rapport.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral revienne à la norme des dix provinces dans le calcul des droits à péréquation.

**2. Le Régime fiscal représentatif et la mesure de l'assiette fiscale**

Comme les témoins l'ont indiqué, les provinces auront toujours des capacités différentes de générer des revenus, du fait des taux variables d'imposition qu'elles peuvent appliquer à leurs sources de revenus. Le Régime fiscal représentatif (RFR) qui avait cours avant 2004 permettait de résoudre ce problème en distinguant toutes les sources de revenus des provinces et en appliquant à chacune le taux d'imposition moyen pratiqué dans l'ensemble des provinces, afin de mesurer sa capacité de générer des revenus. Les avantages principaux du RFR sont qu'il permet d'en arriver à une mesure plus précise de la capacité fiscale des provinces, qu'il tient compte des pratiques d'imposition en cours dans chaque province, et qu'il est plus respectueux de l'engagement constitutionnel visant des niveaux d'imposition « sensiblement comparables ». En

revanche, le Comité a appris que l'application du RFR s'est lourdement complexifiée, sans pour autant donner une mesure plus précise de la capacité fiscale des provinces.

À sa création, en 1957, le régime ne portait que sur trois sources de revenus : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés et les droits de succession; les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles n'entraient pas en ligne de compte. Peu à peu, les sources de revenus ont augmenté de sorte qu'à l'adoption du nouveau cadre, il y en avait 33. Les témoins ont expliqué que ces sources ont parfois très peu d'effet sur le calcul de la capacité fiscale provinciale et qu'en raison de la difficulté à les mesurer ou de leur extrême variabilité d'une province à l'autre, elles ne font que rendre le RFR plus compliqué à utiliser. Dans l'intérêt de la simplicité et de la transparence, et pour faciliter les calculs, M. O'Brien a signalé que le Groupe d'experts recommandait de conserver le RFR, mais en ramenant les sources de revenus à cinq : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles.

Ainsi, au lieu des 14 assiettes fiscales fondées sur les ressources naturelles de la formule précédente, on n'utiliserait plus que le revenu réel. Le Comité a appris que les revenus de ressources naturelles sont plus hétérogènes que les autres revenus fiscaux : les ressources n'ont pas toutes la même qualité ni le même coût d'extraction. Le système de redevances donne donc des revenus variables. L'utilisation des revenus réels simplifie donc les calculs et apporte une solution au problème d'en arriver à une mesure uniforme des revenus tirés des ressources naturelles. Comme le faisait remarquer le professeur Boothe : « l'utilisation des recettes réelles est une méthode de calcul beaucoup plus transparente que les méthodes auxquelles nous avons recours dans le passé et qui, avouons-le, sont fondées sur les jugements ». Mais, comme l'indiquait un autre témoin, elle créera peut-être un élément incitatif, ce qui serait contraire au principe de neutralité : il pourrait en effet arriver que les provinces décident de pratiquer un taux d'imposition moindre sur les ressources naturelles à seule fin de réduire leurs revenus réels.

Tout au long des audiences, les témoins nous ont dit de façon unanime que le RFR devait être conservé, mais les avis étaient partagés au sujet du nombre des assiettes fiscales à prendre en considération. Le Comité souscrit à l'utilisation du RFR et accueille favorablement les

simplifications proposées par le Groupe d'experts, sauf en ce qui concerne les revenus tirés des ressources naturelles. Tout en reconnaissant que les craintes entourant le facteur incitatif ne sont pas sans fondement, le Comité pense aussi que les revenus *réels* devraient remplacer les 14 assiettes fiscales fondées sur les ressources naturelles qui entrent actuellement dans la formule. Le taux d'inclusion des revenus de ressources naturelles est une question complexe dont nous traitons plus loin, et il en va de même pour la distinction entre ressources naturelles renouvelables et ressources naturelles non renouvelables.

Le Comité a appris que tant le Groupe d'experts que le Comité consultatif recommandent l'inclusion totale des taxes foncières dans le RFR. Le Groupe d'experts propose d'utiliser la méthode de la « valeur marchande stratifiée ». Comme on l'a expliqué au Comité, celle-ci consiste à regrouper dans une même « fourchette d'imposition » toutes les municipalités qui ont des valeurs immobilières semblables et à poser en hypothèse qu'elles peuvent pratiquer à peu près le même taux d'imposition moyen. En 2004, le gouvernement fédéral se proposait d'instaurer progressivement une variante de cette méthode, mais le nouveau cadre a eu préséance. Le Comité convient avec les témoins que la méthode de la valeur marchande stratifiée est valable et devrait être adoptée.

Plusieurs témoins, notamment la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, ont préconisé le maintien des frais d'utilisation parmi les assiettes fiscales prises en compte. Ces provinces estiment qu'une mesure fidèle de la capacité financière d'une province devrait faire entrer en ligne de compte toutes les sources de revenus qui y contribuent, y compris les frais d'utilisation (le même argument est employé pour réclamer la prise en compte de la totalité des revenus tirés des ressources naturelles). À leur avis, ne pas le faire serait sous-estimer la capacité financière provinciale et risquerait de creuser davantage l'écart entre les provinces. Les partisans de l'opinion contraire disent que les frais d'utilisation ne sont pas constitutifs de la capacité fiscale d'un gouvernement, mais sont plutôt pratiqués dans une optique de récupération des coûts et que seule la part qui dégage des bénéfices, s'il y en a, devrait entrer dans le calcul. Le Comité estime qu'étant donné la grande diversité des frais d'utilisation, cette mesure ne ferait qu'ajouter de la complexité au système. Autrefois, et peut-être pour ces raisons, les frais d'utilisation entraient dans le calcul dans des proportions différentes. Tout en restant

sensible aux opinions des uns et des autres, le Comité estime que dans l'intérêt de la simplicité et pour faciliter les calculs, les frais d'utilisation ne devraient pas être inclus dans la mesure de la capacité fiscale des provinces.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral conserve le Régime fiscal représentatif, mais qu'il ramène à cinq le nombre des sources de revenus qui entrent dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, soit : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles. Les revenus réels tirés des ressources naturelles devraient être utilisés. Les taxes foncières devraient être calculées selon la méthode de la valeur marchande stratifiée. Les frais d'utilisation ne devraient pas entrer en ligne de compte.

**3. Le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles**

L'une des questions les plus litigieuses et les plus complexes au sujet de la péréquation est le traitement des revenus tirés des ressources naturelles, qui a d'ailleurs fait l'objet de longs débats durant les audiences du Comité. Ces revenus constituent l'une des plus grandes sources de disparités entre les capacités fiscales des provinces et sont à l'origine de fluctuations considérables des paiements de péréquation. Leur inclusion intégrale dans les calculs fait beaucoup augmenter les coûts du programme. Pour ces raisons, on se demande depuis longtemps si les revenus tirés des ressources – en particulier des ressources non renouvelables – devraient être inclus ou exclus de la péréquation et, s'ils sont inclus, dans quelle mesure ils devraient l'être. Cette incertitude est reflétée dans les nombreux changements qui ont été apportés au fil des années au traitement des revenus tirés des ressources dans la formule de péréquation<sup>7</sup>.

Comme l'ont fait remarquer les témoins, il y a plusieurs arguments pour et contre un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles. L'un des principaux arguments en faveur de l'exclusion de ces revenus du calcul de la capacité fiscale d'une province, ou de leur inclusion à un taux partiel, découle de la propriété provinciale. En vertu de l'article 109 de la Constitution canadienne, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles situées sur

---

<sup>7</sup> Lorsque la péréquation a été instaurée en 1957, les revenus tirés des ressources naturelles ne faisaient pas partie des sources de revenus visées par la péréquation. En 1962, lorsqu'ils ont été inclus pour la première fois dans la péréquation, ils l'ont été à un taux de 50 % seulement. Depuis, les ressources naturelles ont été retranchées puis rajoutées, d'abord au taux de 50 %, puis à un taux de 100 %, mais uniquement après l'exclusion de l'Alberta (et de ses revenus tirés des ressources) de la norme.

leur territoire. De nombreux témoins ont fait remarquer que, parce qu'elles en sont propriétaires, les provinces devraient tirer un avantage financier net de ces ressources, *même si* elles reçoivent des paiements de péréquation. En effet, l'inclusion intégrale des revenus tirés des ressources naturelles dans les calculs de péréquation neutralise à toutes fins pratiques les avantages financiers découlant de la propriété des ressources<sup>8</sup>. Par conséquent, soutient-on, les provinces bénéficiaires sont peu incitées à mettre en valeur leurs ressources naturelles.

Un autre argument connexe est invoqué contre l'inclusion des ressources naturelles. Certains affirment en effet qu'elle encourage les provinces à exploiter leurs ressources naturelles de manière inefficace. D'après le professeur Smart, l'inclusion intégrale des revenus tirés des ressources revient à subventionner des taux de redevances plus élevés. Il s'ensuit que l'inclusion partielle aurait pour effet d'abaisser l'imposition des ressources naturelles par les provinces qui touchent des paiements de péréquation. Le professeur Boadway a affirmé au contraire qu'il n'y a aucune preuve historique que la péréquation intégrale a incité des provinces à restreindre la mise en valeur des ressources par des prélèvements plus élevés. Le professeur Boothe a soutenu que les gouvernements cherchent à optimiser l'emploi et non les revenus fiscaux. Le Comité est d'accord avec cette dernière affirmation et ne croit pas que les provinces seraient bien nombreuses à adopter des politiques propres à réduire la mise en valeur des ressources pour préserver leurs droits à péréquation.

L'exploitation des ressources naturelles peut obliger les provinces à assumer des coûts publics importants à toutes les étapes de la mise en valeur (par exemple, les infrastructures et, plus tard, les coûts sociaux). Certains font valoir que, afin de compenser ces coûts, les revenus ne devraient pas être inclus dans le calcul de la capacité fiscale d'une province. Cependant, comme l'ont fait observer plusieurs témoins, le problème de cet argument c'est que la mise en valeur des ressources naturelles n'est pas la seule source de revenus associée à des dépenses publiques. L'impôt sur le revenu prélevé par les provinces, par exemple, reflète les dépenses provinciales en

---

<sup>8</sup> Conscient de ce problème, le gouvernement fédéral a mis en place en 1994 la « solution générique » pour les assiettes fiscales concentrées dans une province. La solution générique atténue les réductions des paiements de péréquation dans des situations très précises, soit lorsqu'une assiette fiscale se concentre dans une province donnée (comme c'est le cas pour certaines ressources naturelles), de sorte qu'une hausse de 1,00 \$ des revenus d'une province entraîne une réduction des paiements de péréquation de seulement 0,70 \$.

éducation et en santé, mais il figure quand même dans le calcul de la capacité fiscale des provinces.

Un argument plus convaincant qui a été présenté au Comité est que le traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles irait à l'encontre de l'engagement prévu au paragraphe 36(2). Un grand nombre de provinces et d'experts ont affirmé en effet qu'une couverture étendue des revenus constitue un important principe d'un programme de péréquation juste et équitable et qu'elle est nécessaire pour que les différences entre les capacités fiscales des diverses provinces soient prises en considération correctement. Ils ont signalé par ailleurs que le paragraphe 36(2) n'établissait aucune distinction entre les types de revenus. Le Trésorier de l'Île-du-Prince-Édouard estime que le fait de réduire la proportion des revenus tirés des ressources naturelles prise en compte dans le calcul de la capacité fiscale serait discriminatoire envers les provinces bénéficiaires qui ne possèdent pas de ressources naturelles. Le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse a ajouté : « En ce qui concerne ces recettes, nous sommes d'avis que leur exclusion de la formule de péréquation favoriserait injustement les provinces riches en ressources qui reçoivent des transferts de péréquation. Ces provinces pourraient ainsi conserver tous les avantages des recettes tirées de leurs ressources tout en tirant pleinement profit de la péréquation. En même temps, cependant, l'exclusion des recettes tirées des ressources naturelles abaisserait le potentiel fiscal moyen des provinces résultant de la péréquation et aurait, par conséquent, un impact négatif sur les provinces défavorisées en forçant celles-ci à réduire leur niveau de service en dessous de la norme nationale ou à augmenter les taxes au-dessus de cette norme ».

Ce n'est pas l'avis de toutes les provinces. La Saskatchewan indique dans son mémoire qu'elle souscrit à la suppression totale des revenus tirés des ressources naturelles non renouvelables du programme de péréquation, estimant que ce changement est nécessaire pour reconnaître « l'iniquité actuelle relative aux revenus énergétiques provinciaux ». La ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario a dit au Comité que sa province, qui ne bénéficie pas de la péréquation et possède elle-même relativement peu de ressources naturelles, souscrit à l'inclusion partielle des revenus tirés des ressources naturelles pour alléger ce que la province considère comme un fardeau fiscal injuste pour ses contribuables.



Une autre des raisons invoquées pour justifier un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles est que le gouvernement fédéral n'a pas un accès direct à l'impôt sur les revenus tirés des ressources, ce qui pourrait compromettre sa capacité de maintenir le programme lorsque les prix des ressources naturelles augmentent. Il est possible pour le gouvernement fédéral de résoudre les problèmes d'abordabilité qui se posent lorsque les prix de l'énergie augmentent en réduisant le pourcentage des revenus tirés des ressources naturelles inclus dans le calcul de la capacité fiscale. Cependant, de nombreux témoins n'étaient pas d'accord avec le principe qui sous-tend cet argument et ils ont fait remarquer que le gouvernement fédéral a un important accès à ces revenus par l'entremise de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers. En outre, comme la Nouvelle-Écosse l'a fait remarquer, la capacité du gouvernement fédéral de financer le programme pose moins problème en période d'excédents budgétaires comme c'est le cas maintenant : en 1982, le programme de péréquation représentait 8 % des revenus du gouvernement fédéral; aujourd'hui, la proportion est tombée à 5,1 %.

Le Comité a également examiné la distinction entre les ressources naturelles renouvelables et les ressources non renouvelables. La principale justification de l'exclusion partielle ou complète des ressources non renouvelables (par exemple, les mines et les gisements de produits énergétiques) est le fait que, parce que ces ressources ont une durée de vie limitée, les revenus tirés de ces sources ne représentent pas vraiment un revenu, mais plutôt le produit de la vente de biens en capital. Quelques témoins ont fait observer que la distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables n'est peut-être pas utile aux fins de la péréquation : ainsi, les gisements de pétrole et de gaz peuvent durer pendant des générations, tandis que des ressources renouvelables, comme les stocks de poissons et les forêts peuvent avoir une durée de vie économique plus courte que ce qu'on croyait par le passé.

Qui plus est, le Comité a analysé le cas particulier d'une ressource naturelle renouvelable, l'hydroélectricité. Contrairement à ceux du gaz et du pétrole qui sont essentiellement établis sur les marchés mondiaux, les prix de l'électricité sont souvent établis par les gouvernements, du fait que les provinces dotées de fortes capacités de production d'hydroélectricité ont souvent choisi d'exploiter et de distribuer ces ressources par le truchement de sociétés de la Couronne. Selon le

régime fiscal représentatif, les revenus que tirent les provinces de l'hydroélectricité font l'objet de deux assiettes fiscales : la location d'énergie hydro-électrique et les profits des sociétés de la Couronne versés aux gouvernements provinciaux. Cette approche sous-estime la capacité fiscale des provinces qui ont choisi d'exiger moins que la pleine valeur économique de l'électricité, car les profits sont directement répercutés sur les consommateurs sous forme de baisses des prix de l'énergie. Dans ce cas, les droits à péréquation seraient surestimés pour les provinces produisant beaucoup d'hydroélectricité.

Comme M. Lacroix l'a expliqué, le Groupe d'experts estime que tous les revenus tirés de ressources naturelles, comme l'hydroélectricité, devraient recevoir le même traitement. En gros, les deux anciennes assiettes fiscales seraient fusionnées, ne constituant plus qu'une assiette — mesurée par les revenus réels — comprise dans les revenus exclusivement tirés des ressources naturelles. Ainsi, les versements des sociétés d'État actives dans l'extraction et la mise en valeur de ressources, *y compris* ceux des sociétés d'hydroélectricité, seraient comptabilisés dans les revenus tirés des ressources naturelles et non dans les revenus d'entreprise de la province. Le Comité souscrit à la recommandation du Groupe d'experts.

M. Lacroix a ajouté qu'en raison de l'éclosion de nouveaux réseaux de distribution, les marchés énergétiques font désormais partie d'un marché non plus local, mais nord-américain où l'énergie excédentaire est vendue à des prix qui permettent de dégager des profits considérables. Les provinces sont donc moins incitées à abaisser les prix de leur électricité, car les gains à réaliser sont plus importants que toute perte subséquente au chapitre des droits à péréquation. Les sénateurs ont noté cependant que certaines provinces qui disposent d'une capacité de production d'énergie hydroélectrique substantielle (comme le Manitoba) continuent de pratiquer des prix inférieurs à ceux du marché sur leur propre territoire, mais vendent en revanche l'électricité qu'elles exportent à des prix bien plus élevés.

Le Comité a constaté que c'est dans leur traitement des revenus tirés des ressources naturelles que les recommandations des deux groupes d'experts divergent le plus. Les avis des témoins à ce sujet étaient partagés, même s'il faut souligner que la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-

Prince-Édouard et le Nunavut appuient l'approche du Comité consultatif, tandis que l'Ontario souscrit à la démarche du Groupe d'experts.

Le Comité consultatif recommande une approche fondée sur l'intégralité, soit une norme de 10 provinces et l'inclusion à 100 % des revenus tirés des ressources naturelles. Il croit que c'est la mesure la plus exacte et la plus équitable des disparités financières. Comme l'a expliqué M. Gagné, le Comité consultatif a examiné toutes les raisons invoquées en faveur d'un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles, mais il n'a pas pu trouver de raisons solides de les exclure. M. Gagné a ajouté que Comité consultatif est conscient des coûts accrus que représentent ses recommandations. Afin de dissiper les inquiétudes relatives à l'abordabilité, il recommande de réduire la norme établie par les recommandations ci-dessus, dans un pourcentage qui devrait être négocié entre les deux niveaux de gouvernement. La taille du programme selon les recommandations du Comité consultatif est finalement une décision politique du gouvernement fédéral, tout à fait distincte de la distribution des droits à péréquation qui serait déterminée par la formule proposée. Cette démarche a l'avantage de la transparence. La question du caractère abordable du programme peut être traitée ouvertement et débattue au Parlement et avec les provinces au lieu que le gouvernement fédéral y voie de manière unilatérale et moins transparente, par exemple par des manipulations de la formule.

Le point de départ des recommandations du Groupe d'experts est la propriété. M. O'Brien a résumé la position du Groupe d'experts : « Nous avons soupesé le principe que les provinces bénéficiaires devraient tirer un certain avantage fiscal net de la propriété des ressources et la réalité que les ressources constituent également la plus grande source de disparité entre les provinces. Nous avons conclu que 50 % des revenus réels qu'une province tire des ressources devraient être inclus dans le calcul de la capacité fiscale de cette province ». Afin de dissiper les autres inquiétudes que pourrait avoir le gouvernement fédéral au sujet de l'abordabilité, il a fait remarquer que, comme le préconise le Comité consultatif, il faudrait réduire ou accroître les droits d'un niveau égal par habitant.

Au taux d'inclusion de 50 % recommandé par le Groupe d'experts, une province bénéficiaire pourrait avoir une capacité fiscale après péréquation supérieure à celle des provinces

non bénéficiaires – ce qui serait contraire au principe de l'équité. Comme l'ont expliqué des témoins, la solution proposée par le Groupe d'experts consiste à imposer un plafond relatif aux paiements de péréquation. Aux fins de ce plafonnement, les revenus tirés des ressources d'une province seraient inclus à 100 % dans le calcul de la capacité fiscale de la province, plutôt que les 50 % servant au calcul des droits. Si la capacité fiscale d'une province après la péréquation est plus élevée que celle de la province non bénéficiaire qui affiche la moindre capacité fiscale, alors ses droits seraient plafonnés. Dans l'immédiat, le Comité a appris que cette solution réduirait les paiements destinés à deux provinces, soit la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador; d'autres provinces pourraient être touchées si leurs revenus tirés des ressources augmentaient. Des témoins du Groupe d'experts ont qualifié leurs recommandations de solution raisonnable et réalisable qui produit des résultats optimaux sous l'angle de son incidence globale sur les provinces et le gouvernement fédéral. Chaque changement proposé a été examiné dans le contexte d'un ensemble de mesures qui représentent un juste milieu entre les grands principes.

De nombreux témoins ont fait remarquer que la mise en œuvre du plafonnement fiscal recommandé par le Groupe d'experts est compliquée par l'existence d'accords atlantiques distincts avec Terre-Neuve-et-Labrador et avec la Nouvelle-Écosse<sup>9</sup>. En résumé, les accords atlantiques de 2005 protègent la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador à 100 % contre des réductions des paiements de péréquation découlant de l'inclusion des revenus tirés des ressources extracôtières dans le programme de péréquation.

Le Groupe d'experts considère que les accords atlantiques confèrent un avantage fiscal qui accroît la capacité fiscale de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador, et que, par conséquent, il faudrait en tenir compte dans le calcul du plafonnement. De nombreux témoins ont fait observer que l'établissement d'un plafond de ce genre qui serait conforme aux accords soulève des questions juridiques, politiques et constitutionnelles. Comme l'a affirmé le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse dans son témoignage, la province considère que les accords n'ont rien à voir avec le programme de péréquation et représentent le règlement d'un vieux différend avec le gouvernement fédéral au sujet de la propriété des ressources extracôtières. Il

---

<sup>9</sup> Ces accords sur les revenus tirés des ressources extracôtières comprennent l'*Accord Canada-Nouvelle-Écosse de 2005 sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus* et l'*Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador de 2005 sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus*.

estime que les accords découlent de l'obligation du Canada, aux termes du paragraphe 36(1) de la Constitution, de favoriser le développement économique de toutes les régions et qu'ils sont donc semblables aux ententes fédérales-provinciales de développement économique régional qui ne sont pas prises en compte dans le système de péréquation. D'autres témoins conviennent que les accords atlantiques pourraient être considérés comme des accords distincts. Comme l'a fait remarquer le professeur Boadway, il existe des distinctions entre péréquation, développement régional et redistribution de la richesse entre les personnes; ces programmes servent tous des fins différentes.

Le Comité a évalué les arguments présentés par les provinces et les témoins à l'appui des propositions du Groupe d'experts et de celles du Comité consultatif. De nombreux membres du Comité souscrivent à la solution proposée par le Groupe d'experts dans laquelle ils voient une façon pragmatique d'aborder la réforme de la péréquation. La majorité cependant appuie la proposition du Comité consultatif de fixer à 100 % le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles, qui traduit selon eux une démarche fondée sur des principes. Ils estiment que la prise en compte intégrale des revenus est un principe important d'un programme de péréquation équitable et est nécessaire pour tenir dûment compte des différences de capacité fiscale entre les provinces. Les membres du Comité ont noté que la solution proposée par le Groupe d'experts exigerait l'imposition d'un plafond par souci d'équité envers les provinces bénéficiaires de la péréquation et les autres, ce qui pourrait être impossible compte tenu des questions qui entourent les accords atlantiques de 2005.

Le Comité est conscient du fait que plus le programme est exhaustif, plus il coûtera cher au gouvernement fédéral, éventualité qui ne fait pas le bonheur de toutes les provinces. Pour cette raison, si le gouvernement fédéral adoptait un taux d'inclusion de 100 % des recettes tirées des ressources naturelles, il devrait aussi selon nous envisager d'instituer un mécanisme de réduction des droits comme le propose le Comité consultatif.

Par ailleurs, le Comité est d'accord avec M. O'Brien et le Groupe d'experts, ainsi que d'autres experts qui ont témoigné, et il continue d'appuyer la recommandation qu'il a faite dans son rapport de 2002. Il croit que tous les revenus tirés des ressources naturelles devraient être

traités de manière équivalente, que ces ressources soient renouvelables ou non. Cela comprend les revenus générés par l'hydroélectricité. Comme on l'a dit, ce sont les revenus réels qui doivent être pris en compte.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral inclue la totalité des revenus tirés des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, sans distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables.

**4. Rajustements en fonction des besoins en dépenses et des coûts**

Des niveaux de services comparables peuvent nécessiter des montants différents de dépenses par habitant. Comme l'ont fait observer des témoins, les différences peuvent avoir deux causes : la première est le fait que les provinces ont des besoins de services publics différents selon leur composition démographique; la deuxième est que les provinces peuvent avoir des coûts différents pour la prestation des services publics, à cause notamment de coûts salariaux différents et de différences géographiques. Les dépenses différentes n'étaient pas prises en compte explicitement dans la formule de péréquation antérieure à 2004. D'après le professeur Boadway, il est extrêmement difficile de trouver une mesure juste des services publics comparables fournis par les provinces lorsque la qualité et les coûts de ces services sont hétérogènes. De plus, une formule fondée sur les dépenses ne serait peut-être pas acceptable pour les provinces, vu qu'elle pourrait supposer une certaine forme de centralisation et d'uniformisation. Quelques témoins ont également fait observer que les facteurs coût s'opposent : les économies d'échelle liées à la prestation de services publics dans des régions densément peuplées peuvent être neutralisées par des coûts salariaux et immobiliers plus élevés. Suivant la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, par exemple, bien que la province fasse preuve d'une grande efficience (elle arrive au dixième rang au chapitre des dépenses de programmes totales par habitant), l'administration des programmes sociaux coûte plus cher en Ontario que dans les autres provinces. Ces facteurs ont incité la plupart des observateurs, y compris notre Comité en 2002 et, récemment, le Groupe d'experts et le Comité consultatif, à ne pas recommander l'inclusion des dépenses parmi les éléments du système de péréquation.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral ne tente pas pour le moment d'intégrer au système de paiements de péréquation un mécanisme de rajustement des droits en fonction des besoins ou des coûts.

**5. Variabilité des droits**

La variabilité des droits est une préoccupation constante des provinces et elle est étroitement liée à la question de la norme et du traitement des revenus tirés des ressources naturelles. Avant 2004, les droits étaient calculés tous les ans et pouvaient fluctuer considérablement. De plus, la prévisibilité posait problème, puisque les droits de péréquation étaient recalculés après que de nouvelles données étaient disponibles. Une disposition plancher a été adoptée en 1982 afin de protéger les provinces contre des déclins rapides de leurs droits. Mais cela n'a pas résolu les questions fondamentales de la variabilité et de la prévisibilité des droits. Le Comité consultatif et le Groupe d'experts ont recommandé tous les deux la mise en place d'un mécanisme de lissage afin d'améliorer la prévisibilité des paiements et d'atténuer les fluctuations d'une année à l'autre. Leurs recommandations se ressemblent : utiliser une moyenne mobile sur trois ans sur toutes les assiettes de revenus, décalée de deux ans. Les témoins, notamment la plupart des provinces, souscrivent à l'adoption d'un mécanisme de lissage.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme de lissage fondé sur des moyennes mobiles sur trois ans, décalées de deux ans.

**6. Péréquation associée et transfert de points d'impôt**

En 1977, le gouvernement du Canada a accepté de transférer aux provinces 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 % de l'impôt sur le revenu des sociétés dans le cadre de la contribution du gouvernement fédéral à la santé et à l'éducation postsecondaire. Étant donné que les points d'impôt valent davantage dans certaines provinces que dans d'autres, il a convenu de les soumettre à péréquation. D'après le ministère des Finances, le montant annuel versé pour égaliser ces points d'impôt est appelé la péréquation associée, parce qu'il s'agit du montant de péréquation « associé » au transfert de points d'impôt. Les montants sont calculés et versés par l'entremise du programme de péréquation, mais ils visent à appuyer la santé et l'éducation postsecondaire et sont donc inclus dans le TCS et le TCPS. Par conséquent, les points d'impôt du

TCS/TCPS évalués à 18,9 milliards de dollars en 2006-2007 sont complétés par un paiement en espèces d'environ 1,3 milliard de dollars de péréquation associée pour les huit provinces bénéficiaires dont les revenus au titre des points d'impôt sont inférieurs à la norme des cinq provinces. La péréquation associée est également prise en considération dans le programme de péréquation, étant donné que ces montants sont calculés et versés par l'entremise du système de péréquation. Les droits de péréquation de 11,3 milliards de dollars en 2006-2007 comprennent donc également le 1,3 milliard de dollars de péréquation associée. Dans le calcul des transferts totaux, le total est rajusté pour éviter le double comptage étant donné que la péréquation associée est comprise dans la péréquation et le TCS/TCPS.

Des questions, comme le bien-fondé d'autres transferts de points d'impôt, le traitement des transferts de points d'impôt de 1977 et les problèmes conceptuels et techniques de présentation de la péréquation associée dans le système des transferts fédéraux, ont été examinées en long et en large durant les audiences. Bien qu'une analyse détaillée de ces questions dépasse la portée du présent rapport provisoire, le Comité fait remarquer qu'il se range dans l'ensemble du côté des témoins qui contestent la pratique du gouvernement fédéral de considérer les transferts de points d'impôt de 1977 comme des contributions fédérales aux programmes provinciaux. Le Comité trouve que les ajustements apportés au programme de péréquation et au TCPS/TCS en vertu de la péréquation associée sont pour le moins déroutants, qu'ils manquent de transparence, qu'ils faussent le TCPS/TCS et qu'ils nuisent au programme de péréquation en général.

De plus, comme l'ont fait observer des témoins, une conséquence de l'égalisation des points d'impôt est une variation des paiements en espèces en vertu du TCS/TCPS d'une province à l'autre. Le Comité a entendu des témoignages convaincants des provinces pour et contre les transferts par habitant et d'autres transferts de points d'impôt. La ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario a exposé la position de la province : il devrait y avoir un programme de péréquation unique et transparent hors duquel toutes les provinces devraient être sur un pied d'égalité aux fins des transferts fédéraux. À l'instar du Groupe d'experts et du Comité consultatif, le Comité convient que le programme de péréquation devrait servir



principalement à égaliser la capacité fiscale des provinces. Le Comité reporte cependant son jugement final sur ces questions à un rapport ultérieur sur le déséquilibre fiscal vertical.



## PARTIE II : LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

### A. Aperçu

Avant le nouveau cadre de 2004, le financement des territoires reposait sur une formule. Contrairement au programme provincial, la subvention était fondée sur l'écart entre les dépenses et la capacité fiscale des territoires et tenait compte explicitement des coûts plus élevés de la prestation des services publics dans le Nord. En octobre 2004, le gouvernement fédéral annonçait un nouveau cadre pour la FFT, qui remplaçait la méthode alors en vigueur par une enveloppe fixe de financement qui devait augmenter de 3,5 % par an. Ainsi, le montant total du financement était majoré, passant de 1,75 milliard de dollars en 2003-2004 à 1,9 milliard de dollars pour 2004-2005 et 2 milliards de dollars pour 2005-2006. Les paiements aux territoires selon la FFT en 2006-2007 illustrés au tableau 2 comprennent un rajustement en plus de l'augmentation de 3,5 %, afin de tenir compte des nouvelles données économiques et financières publiées entre le moment où les paiements ont été fixés en novembre 2005 et établis par la loi en 2006.

**Tableau 2: Paiements dans le cadre de la FFT – 2006-2007 en milliers de dollars)**

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Total
Régulier	505 608	739 414	824 978	2 070 000
Rajustement	311	–	1 553	1 864
Total	505 919	739 414	826 531	2 071 864
Par habitant (\$)	16 294	16 950	27 502	–

Source : Ministère des Finances, Budget 2006.

Le Comité reconnaît que la situation des trois territoires est très différente de celle du sud du Canada. Les trois territoires doivent surmonter d'énormes difficultés pour offrir des services de base à leurs résidents et ils doivent résoudre d'importants problèmes sociaux, notamment des résultats inférieurs à ceux des provinces dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les territoires possèdent des caractéristiques communes : population peu élevée et dispersée, économies en développement, infrastructure sous développée et coût de la vie élevé. Il y a aussi des différences importantes *entre* les trois territoires. Par exemple, le développement économique des Territoires du Nord-Ouest, stimulé par les mines de diamants et l'exploration pétrolière et gazière, dépasse largement celui des deux autres territoires. Ainsi, le PIB par habitant des Territoires du Nord-Ouest est actuellement supérieur à celui de l'Alberta. Le

Nunavut, le plus récent territoire du Canada, en est encore aux premières étapes de son existence en tant que territoire distinct et est confronté à des difficultés particulières auxquelles, de l'avis du Comité, il faudrait s'attaquer séparément.

Dans ce contexte, la FFT est cruciale pour les territoires qui en dépendent fortement, ainsi que des autres transferts fédéraux, pour payer les services publics essentiels. En 2005-2006, la FFT représentait environ 61 % des ressources financières du Yukon, 66 % de celles des Territoires du Nord-Ouest et 81 % de celles du Nunavut. Lorsqu'elle a été établie au milieu des années 1980, le financement qu'elle procurait était considéré suffisant pour répondre aux besoins en dépenses des territoires. Le Comité a appris que ce n'est plus le cas. Comme l'a affirmé M. O'Brien au Comité, « ce que nous avons entendu le plus souvent, c'est que le financement selon la FFT était insuffisant, compte tenu des difficultés particulières et des coûts plus élevés de la prestation des services publics dans les territoires ». Le Comité a remarqué que le Groupe d'experts a jugé la situation des territoires suffisamment urgente et importante pour consacrer un rapport distinct à la FFT intitulé, *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*.

## **B. Les grands enjeux**

### **1. Conception de la FFT**

Le Comité convient avec les témoins qu'il y a un énorme potentiel de développement économique dans le Nord et que les territoires sont sur le point de subir des changements majeurs. Il convient également que cela ne se fera pas sans d'importants investissements de la part du gouvernement fédéral. Le Comité partage le point de vue de nombreux témoins qui estiment que les arrangements fiscaux actuels relatifs à la FFT entre le gouvernement fédéral et les territoires sont insuffisants.

Le nouveau cadre fixe une enveloppe de financement qui, suivant la loi, doit augmenter à un taux fixe, peu importe le niveau de développement économique des territoires. En plus de ce que le Comité croit être une préoccupation bien réelle au sujet de la pertinence de la FFT, le Comité convient avec les témoins que le nouveau cadre comporte des lacunes et va à l'encontre

de l'intention originale du programme de la FFT. Dans un régime de paiements qui augmentent à un taux fixe, la FFT ne reflète plus les fluctuations réelles des besoins en dépenses des territoires découlant de la croissance démographique ou de la croissance des dépenses, comme cela était prévu au départ. Le problème est particulièrement aigu au Nunavut, où le Comité a appris que la population grossit à un taux annuel de 24,5 %. Comme l'ont fait remarquer des témoins, la FFT aboutit par ailleurs à une situation à somme nulle où toute hausse de la capacité fiscale d'un territoire entraîne une réduction de sa subvention et une hausse équivalente de la subvention destinée aux deux autres territoires. Le programme ne tient donc pas compte des taux de croissance économique très différents des territoires. Le Comité convient aussi qu'il importe de mettre en œuvre un programme qui tient compte des différences très importantes entre les trois territoires.

MM. O'Brien et Lacroix ont décrit l'approche du Groupe d'experts à l'égard de la FFT. Le Groupe d'experts recommande de remplacer l'enveloppe fixe existante par une approche assortie d'une formule prévoyant l'octroi de trois subventions distinctes aux territoires afin de combler les écarts. Le Groupe d'experts recommande également de simplifier la formule et d'améliorer les mesures favorisant le développement économique en créant un bloc de revenus qui comprendrait sept des plus importantes sources de revenus à un taux d'inclusion de 70 %. De plus, il faudrait exclure les revenus tirés des ressources du calcul des sources de revenus autonomes dans la FFT. Cette mesure répondrait aux préoccupations relatives au financement adéquat de la FFT en créant de nouvelles bases de dépenses qui seraient rajustées tous les ans en fonction de la croissance démographique relative des territoires, ainsi que de la croissance des dépenses provinciales et locales. Suivant le Groupe d'experts, pour l'exercice 2007-2008, la mise en œuvre de ces recommandations coûterait 60 millions de dollars de plus que les paiements prévus en vertu du nouveau cadre.

**Tableau 3 : Comparaison de la formule du Groupe d'experts et du nouveau cadre  
(en millions de \$)**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total
Formule du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Nouveau cadre	2 000	2 070	2 143	2 218	2 295	10 726
Différence	0	28	60	86	111	285

Source : *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada.*

Cette approche a été appuyée par le ministre des Finances du Nunavut dans son témoignage au Comité, ainsi que par le premier ministre et ministre des Finances du Yukon qui a souligné dans son mémoire que tous les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces appuient unanimement la mise en œuvre de ces recommandations dès que possible. Le Comité appuie également sans réserve la recommandation du Groupe d'experts visant à établir une nouvelle approche de la formule de financement des territoires qui aille dans le sens de la volonté des gens du Nord de se ménager un avenir solide reposant sur l'autonomie.

**Recommandation**

Que le gouvernement mette en œuvre sans délai les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui portent expressément sur le calcul de la FFT.

**2. Ressources naturelles**

Dans les territoires, la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles, y compris le droit de fixer, administrer et percevoir des redevances sur ces ressources, relèvent de la compétence fédérale. Comme le Comité l'a appris, chacun des territoires est à une étape très différente des pourparlers avec le gouvernement fédéral au sujet du partage des revenus tirés des ressources. À ce jour, le Yukon est le seul qui a conclu un accord; les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources n'ont pas encore débuté au Nunavut.

D'après les témoins, une grande partie du potentiel d'autonomie et de croissance économique soutenue dans les territoires est liée à la mise en valeur des ressources naturelles. Le Comité convient avec les experts que les territoires devraient tirer un avantage financier net de la

mise en valeur des ressources. Exclure les revenus tirés des ressources du calcul des subventions de la FFT est un élément de solution. En vertu de la formule précédente, la subvention de la FFT diminuait à mesure que les revenus autonomes des territoires augmentaient<sup>10</sup>. Le Comité reconnaît également, comme les membres des deux groupes, que la mise en valeur des ressources comporte d'importants coûts, directs et indirects, et que, en l'absence de propriété de la ressource, les revenus tirés de la mise en valeur des ressources devraient compenser ces coûts. Or, les témoins ont donné de nombreux exemples du contraire, en vertu des arrangements actuels de partage des revenus avec le gouvernement fédéral. M. Gagné a affirmé être frappé par les problèmes découlant du fait que les territoires ne sont pas propriétaires de leurs ressources naturelles. Il a décrit la recommandation du Comité consultatif : que le gouvernement fédéral accélère les négociations pour conclure des ententes avec les territoires afin qu'ils deviennent les principaux bénéficiaires des revenus et des redevances tirés de ces ressources. Un autre facteur est le fait que chaque territoire a des arrangements distincts en ce qui concerne ses Premières Nations et ses peuples autochtones. Le Comité convient avec le Comité consultatif que ces arrangements et tous les arrangements futurs doivent tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones.

#### **Recommandation**

Que le gouvernement termine rapidement les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources avec les territoires et fasse de ces derniers les principaux bénéficiaires de ces revenus. Les négociations devraient tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones, y compris des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.

### **3. Nunavut**

Le Comité croit que le Nunavut est confronté à des problèmes particulièrement urgents qu'il faudrait tenter de résoudre par des moyens distincts. Pour situer un peu le contexte, la population du Nunavut est dispersée et isolée : 30 000 personnes vivent dans 26 petites collectivités isolées réparties sur un territoire de deux millions de kilomètres carrés (ou environ le cinquième de la masse terrestre du Canada). Le Comité a appris qu'il y a un urgent besoin de

---

<sup>10</sup> Avant la mise en œuvre du nouveau cadre d'octobre 2004, le calcul de la subvention de la FFT comprenait une incitation au développement économique qui permettait aux territoires d'exclure, du calcul de leur droit au titre de la FFT, 20 % de la croissance supplémentaire de leur assiette fiscale.

logements neufs et d'infrastructures. Comme il n'y a presque pas de routes, les collectivités dépendent du transport par air et par mer. Les résultats en matière d'éducation et de santé sont les plus faibles parmi les trois territoires. Ainsi, par rapport à la moyenne nationale, l'espérance de vie moyenne est inférieure d'au moins 10 ans et les taux de suicide sont sept fois plus élevés au Nunavut.

Comme l'a déclaré le ministre des Finances du Nunavut au Comité, « le Nunavut est désavantagé depuis sa création. La première subvention au Nunavut était insuffisante pour répondre aux besoins les plus élémentaires des citoyens du Nunavut dans des domaines comme le logement, la santé, l'éducation et les infrastructures ». Le Nunavut appuie les changements à la FFT recommandés par le Groupe d'experts, mais il estime qu'ils ne suffiront pas pour répondre aux besoins et combler l'écart actuel entre le niveau des services fournis au Nunavut et ailleurs.

Le Comité est d'accord : les membres reconnaissent clairement que le Nunavut a un besoin urgent de financement supplémentaire du gouvernement du Canada. Cet appui financier aurait dû avoir été prévu et fourni au moment de la création du Nunavut. Le Comité est également frappé par le grand potentiel du Nunavut et la détermination de son gouvernement de le promouvoir et de le réaliser. Suivant le ministre des Finances du Nunavut : « Nous voulons accroître l'emploi et les revenus et réduire notre dépendance à l'égard des transferts fédéraux [...] Nous devons modifier notre dialogue qui ne sera plus axé sur la dépendance mais sur une autonomie renforcée. ». Le Comité souscrit à la recommandation du Comité consultatif voulant que le Nunavut reçoive des investissements extraordinaires du gouvernement fédéral dans les domaines du logement, de l'infrastructure et du développement économique et social. Mais il est aussi d'accord avec les témoins du Groupe d'experts et du Comité consultatif, qui ont conclu que le programme de base de la FFT devrait viser à fournir des services publics de base permanents dans le Nord et non à résoudre les problèmes particuliers du Nunavut.

**Recommandation**

Que le gouvernement fournisse au Nunavut des fonds suffisants pour qu'il puisse répondre à ses besoins immédiats et extraordinaires. Ce financement devrait être offert par la voie de transferts fédéraux spécifiques et non par un rajustement de la FFT et il devrait être exclu du calcul des subventions de la FFT.



## CONCLUSION

Comme on l'a dit au Comité, les arrangements actuels en matière de péréquation et de financement des territoires ne sont pas efficaces. Une des principales inquiétudes est que la taille du programme de péréquation et la distribution des paiements de péréquation ne sont plus fonction des disparités d'assiette fiscale d'une province à l'autre. En outre, la formule de financement des territoires actuelle comporte des défauts et elle est incompatible avec les objectifs originaux du programme. Enfin, le Nunavut est aux prises avec des problèmes particulièrement urgents auxquels le gouvernement fédéral doit tenter de remédier indépendamment de la formule de financement des territoires.

En matière de péréquation et de financement des territoires, le Comité estime que le retour à une démarche reposant sur une formule fondée sur un ensemble de principes clair, constituerait une nette amélioration par rapport au cadre rigide actuel. Il pense que cela améliorerait la transparence et la reddition de comptes dans les accords fiscaux actuels et contribuerait à instituer un plus grand climat de coopération dans les relations intergouvernementales. La solution qu'il privilégie repose sur ces principes et a l'appui de la majorité de ses membres.



**ANNEXE A :**  
**Liste des recommandations**

Le Comité recommande :

1. Que le gouvernement fédéral revienne à une méthode assortie d'une formule pour la péréquation, guidée par un ensemble de principes clairs.
2. Que le gouvernement fédéral revienne à la norme des dix provinces dans le calcul des droits à péréquation.
3. Que le gouvernement fédéral conserve le Régime fiscal représentatif, mais qu'il ramène à cinq le nombre des sources de revenus qui entrent dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, soit : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles. Les revenus réels tirés des ressources naturelles devraient être utilisés. Les taxes foncières devraient être calculées selon la méthode de la valeur marchande stratifiée. Les frais d'utilisation ne devraient pas entrer en ligne de compte.
4. Que le gouvernement fédéral inclue la totalité des revenus tirés des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, sans distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables.
5. Que le gouvernement fédéral ne tente pas pour le moment d'intégrer au système de paiements de péréquation un mécanisme de rajustement des droits en fonction des besoins ou des coûts.
6. Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme de lissage fondé sur des moyennes mobiles sur trois ans, décalées de deux ans.
7. Que le gouvernement mette en œuvre sans délai les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui portent expressément sur le calcul de la FFT.
8. Que le gouvernement termine rapidement les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources avec les territoires et fasse de ces derniers les principaux bénéficiaires de ces revenus. Les négociations devraient tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones, y compris des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.
9. Que le gouvernement fournisse au Nunavut des fonds suffisants pour qu'il puisse répondre à ses besoins immédiats et extraordinaires. Ce financement devrait être offert par la voie de transferts fédéraux spécifiques et non par un rajustement de la FFT et il devrait être exclu du calcul des subventions de la FFT.

**ANNEXE B :**  
**Témoins**

Le mardi 3 octobre 2006

Robin W. Boadway, professeur, Département des sciences économiques, Université Queen's

Le mardi 17 octobre 2006

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

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

Le mardi 31 octobre 2006

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

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

Le mercredi 1 novembre 2006

L'honorable David Simailak, député, ministre des Finances du Nunavut

L'honorable Mitch Murphy, député, trésorier provincial de l'Île-du-Prince-Édouard

Robert Vardy, sous-ministre délégué des Finances du Nunavut

Nigel Burns, analyste principal, relations fédérales fiscales, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Le mardi 7 novembre 2006

L'honorable Michael Baker, député, ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse

Vicki Harnish, sous-ministre, Finances Nouvelle-Écosse

Elizabeth A. Cody, sous-ministre adjointe, Finances Nouvelle-Écosse

Le mardi 21 novembre 2006

L'honorable Marie Bountrogianni, députée, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du nouveau démocratique de l'Ontario





*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