First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chair:
The Honourable JOSEPH A. DAY

Wednesday, May 16, 2007
Tuesday, May 29, 2007

Issue No. 15

Eighteenth and nineteenth meetings on:

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

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président :
L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mercredi 16 mai 2007
Le mardi 29 mai 2007

Fascicule n° 15

Dix-huitième et dix-neuvième réunions concernant :

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

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

44638-44664

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron
Di Nino
Eggleton, P.C.
Fox, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.
(or Tardif)
* LeBreton, P.C.
(or Comeau)
Mitchell
Murray, P.C.
Ringuette
Rompkey, P.C.
Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Joseph A. Day

Vice-présidente : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron
Di Nino
Eggleton, C.P.
Fox, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.
(ou Tardif)
* LeBreton, C.P.
(ou Comeau)
Mitchell
Murray, C.P.
Ringuette
Rompkey, C.P.
Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007
(39)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:19 p.m., in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, and Ringuette (7).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

Association of Manitoba Municipalities:

Ron Bell, President;

Joe Masi, Executive Director.

As an individual (by video conference):

Enid Slack, Director, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto.

The Chair made a statement.

Ms. Slack made a statement and answered questions.

At 7:14 p.m., the committee suspended.

At 7:16 p.m., the committee resumed.

Mr. Bell made a statement and together with the other witness, answered questions.

At 7:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007
(39)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 19, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth et Ringuette (7).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006*.)

TÉMOINS :

Association des municipalités du Manitoba :

Ron Bell, président;

Joe Masi, directeur exécutif.

À titre personnel (par vidéoconférence) :

Enid Slack, directrice, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, Université de Toronto.

La vice-présidente fait une déclaration.

Mme Slack fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 14, la séance est interrompue.

À 19 h 16, la séance reprend.

M. Bell fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 19 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, May 29, 2007
(40)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m., in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

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

In attendance: Tara Gray, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

Association of Municipalities of Ontario (by video conference):

Doug Reycraft, President;

Brian Rosborough, Director of Policy.

As an individual:

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des haute etudes commerciales.

The Chair made a statement.

Mr. Reycraft made a statement and, together with Mr. Rosborough, answered questions.

At 10:26 a.m., the committee suspended.

At 10:30 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Gagné made a statement and answered questions.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 29 mai 2007
(40)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

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

Également présente : Tara Gray, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

TÉMOINS :

Association des municipalités de l'Ontario (par vidéoconférence) :

Doug Reycraft, président;

Brian Rosborough, directeur des politiques.

À titre personnel :

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

La présidente fait une déclaration.

M. Reycraft fait une déclaration puis, aidé de M. Rosborough, répond aux questions.

À 10 h 26, la séance est interrompue.

À 10 h 30, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

M. Gagné fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière intérimaire du comité,

Lynn Gordon

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:19 p.m. to examine and report upon issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

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

[*English*]

The Deputy Chairman: I call this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. My name is Senator Nancy Ruth. I am from Toronto, Ontario, and I am Deputy Chair of the committee.

On September 27, 2007, the Standing Senate Committee on National Finance was authorized by the Senate to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada and to report back no later than June 30 of this year.

In the fall of 2006, committee members heard presentations by key officials, from various provincial and territorial government departments, academics and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a six-year period.

On December 12, 2006, the committee issued an interim report entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach* as part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories.

The committee is now working at vertical fiscal balance specifically, by reviewing the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of government in Canada.

Today, I welcome the wonderful Professor Slack, through video conference from Toronto. She is the Director of the Institute of Municipal Finance and Governance at the Munk Centre for International Studies at the University of Toronto. Dr. Slack is one of Canada's foremost experts on municipal finance. She is an adjunct professor at the university, teaching a graduate course in urban public finance to the planning students.

Professor Slack has been working in this field for over 25 years and is respected nationally and internationally for her research on property taxes and other aspects of municipal finances. As President of Enid Slack Consulting Inc. since 1981, she has advised governments and private companies in Canada and abroad on property taxes, intergovernmental transfers, the divisions of expenditures and revenues among levels of government, municipal boundary restructuring and other local finance issues.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 19 pour étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

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

[*Traduction*]

La vice-présidente : La séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. Je suis le sénateur Nancy Ruth. Je viens de Toronto et je suis la vice-présidente du comité.

Le 27 septembre 2006, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été autorisé par le Sénat à étudier les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada et de faire rapport à ce sujet au plus tard le 30 juin 2007.

À l'automne 2006, les membres du comité ont entendu des exposés de hauts responsables de divers ministères des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'universitaires et de spécialistes de la promotion des politiques venant de toutes les régions du pays. Les audiences se sont étalées sur une période de six semaines.

Le 12 décembre de l'an dernier, le comité a publié un rapport intérimaire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes* dans le cadre de son étude permanente des arrangements fiscaux conclus par le gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires.

Le comité débute son étude de la phase suivante en examinant la répartition des ressources budgétaires et des responsabilités en matière de dépenses entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

Aujourd'hui, j'ai le plaisir d'accueillir, par vidéoconférence, le merveilleux professeur Slack qui se trouve à Toronto. Elle est la directrice de l'Institute of Municipal Finance and Governance au Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto. Mme Slack est l'un des principaux experts du pays dans le domaine des finances municipales. Elle est professeur adjointe à l'Université de Toronto où elle enseigne un cours de deuxième cycle en finances publiques urbaines aux étudiants en planification.

Mme Slack travaille dans ce domaine depuis plus de 25 ans et elle s'est taillée une réputation nationale et internationale pour ses recherches sur les impôts fonciers et les autres aspects des finances municipales. En tant que présidente d'Enid Slack Consulting Inc. depuis 1981, elle a conseillé les gouvernements et les entreprises privées du Canada et de l'étranger dans le domaine des impôts fonciers, des transferts intergouvernementaux, de la répartition des dépenses et des recettes entre les niveaux de gouvernement, de la révision des frontières municipales et des autres questions financières locales.

Dr. Slack, we look forward to your opening remarks.

Enid Slack, Director, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto: Thank you for the invitation to make a presentation to the Standing Senate Committee on National Finance, and thank you for allowing me to make this presentation by video conference.

I thought in my opening remarks I would pose three questions and try to answer them. The first question is, is there a municipal fiscal imbalance? The second question is what is different about the municipal debate compared to the federal-provincial debate about fiscal imbalance? The third question is what can each order of government do to reduce that fiscal imbalance?

Is there a fiscal imbalance at the municipal level? That is a very difficult question because, if we look at fiscal measures over time in Canada, we will find that municipalities have done fairly well. They do not have an operating deficit at the municipal level; it does not exist. As you know, municipalities are prohibited by provincial statute in each of the provinces to run an operating deficit, so their budgets are balanced. They have to be balanced.

If we look at the amount of borrowing municipalities have done to make capital expenditures, we will find that this has fallen over time. Debt charges relative to municipal expenditures have actually been declining. That is, in part, because interest rates have been falling, but also because municipalities have reduced their borrowing. If we look at size of their reserves, they look fairly healthy. Again, these are averages across Canada and will not be true of every municipality, but on average this is the case.

If we look at the rate of property taxes increases over the last 20 or 25 years, we will find that it is not dramatic. Of course property taxes have been going up, but the increases have not been dramatic.

The reliance on provincial grants has fallen, so municipalities are depending more and more on their own source revenues.

Finally, if we look at tax arrears, we find that municipalities have very low tax arrears. In other words, people pay their taxes at the municipal level. I have been in countries studying property taxes in all parts of the world, and I can tell you that our tax arrears are very small compared to other places.

The question is what is the problem? If municipalities are looking so good on all of these fiscal measures, what is the problem?

I would argue that the problem is that their fiscal health has been achieved at the expense of their overall health. By that, I mean the state of the municipal infrastructure is a problem. Whether we are talking about water or sewers or roads or

Madame Slack, nous sommes prêts à entendre votre déclaration préliminaire.

Enid Slack, directrice, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, Université de Toronto : Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales et de m'avoir permis de vous parler par vidéoconférence.

Je me suis dit que, dans ma déclaration préliminaire, je poserais trois questions en essayant d'y répondre. Pour ce qui est de la première question, y a-t-il un déséquilibre fiscal au niveau des municipalités? La deuxième question est : en quoi le débat sur le déséquilibre fiscal municipal diffère-t-il du débat sur le déséquilibre fiscal fédéral-provincial? La troisième question est : que peut faire chaque niveau de gouvernement pour réduire ce déséquilibre fiscal?

Y a-t-il un déséquilibre fiscal au niveau municipal? C'est une question très complexe, car si nous jetons un coup d'oeil sur les mesures fiscales au fil des ans, nous constatons que les municipalités ont obtenu d'assez bons résultats. Elles n'ont pas de déficit de fonctionnement. Comme vous le savez, dans chaque province, la loi leur interdit d'avoir un déficit de fonctionnement si bien que leurs budgets sont équilibrés. Ils doivent être obligatoirement équilibrés.

Si nous prenons les emprunts que les municipalités ont faits pour financer leurs immobilisations, nous constatons qu'ils ont diminué avec le temps. Le service de la dette sur les dépenses municipales est devenu moins onéreux. C'est en partie parce que les taux d'intérêt ont chuté, mais aussi parce que les municipalités ont réduit leurs emprunts. Si nous examinons la taille de leurs réserves, elles semblent assez solides. Encore une fois, ce sont des moyennes pour l'ensemble du pays et cela ne s'applique donc pas à chaque municipalité, mais telle est la situation en moyenne.

Si vous prenez le rythme auquel les impôts fonciers ont augmenté au cours des 20 ou 25 dernières années, cela n'a pas été dramatique. Bien entendu, il y a eu une hausse, mais elle n'a pas été dramatique.

Les municipalités dépendent moins des subventions provinciales et elles comptent de plus en plus sur leurs propres sources de revenus.

Enfin, si nous prenons les arriérés d'impôt, ils sont très peu élevés. Autrement dit, les gens paient leurs taxes municipales. J'ai étudié les impôts fonciers dans toutes les régions du monde et je peux vous dire que nos arriérés d'impôts sont très faibles par rapport à ce qui se passe ailleurs.

Donc, quel est le problème? Si la situation des municipalités semble aussi positive sur tous ces plans financiers, quel est le problème?

Je dirais que, malheureusement, si les municipalités se portent bien sur le plan financier, c'est au détriment de leur santé globale. Je veux dire par là que l'état de l'infrastructure municipale pose un problème. Que ce soit du côté de l'eau potable, des égouts, des

community infrastructure or recreational facilities, we know there is a problem in infrastructure. We also know that the quality of service delivery has declined.

The problem with these measures is that they are very difficult to get a handle on. We have tried to estimate the infrastructure deficit and tried to look at service delivery, but these are much more difficult to measure than some of the other measures that I talked about initially.

Is there a municipal fiscal imbalance? Most definitely there is, but it is difficult to measure because it has played itself out in terms of deteriorating infrastructure and service delivery.

The second question I wanted pose is what is different about the municipal debate on fiscal imbalance compared to the federal-provincial debate? As I understand the federal-provincial debate, the provinces have been arguing that the federal government has more fiscal capacity than it needs to meet its expenditure requirements. Provincial governments, on the other hand, have less fiscal capacity than they need to meet their expenditure requirements, particularly with respect to health care. In its turn, the federal government argues that provincial governments have access to the same tax bases as the federal government, and by that, I mean income taxes and sales taxes, so why cannot the provinces not just raise their taxes? I will not answer those questions but would say that that debate plays out a little differently at the municipal level.

Municipal governments are different than the federal and provincial governments. First, municipal governments do not have the same taxing powers as the federal and provincial governments. Municipalities, as you know, rely largely on property taxes to meet their expenditures requirements. They do not have access to income and sales taxes. Second, municipalities are constrained by provincial governments in terms of what revenues they can raise and what expenditures they are required to make. They have much less flexibility than provincial and federal governments in terms of their expenditure and tax decisions.

The property tax is a unique tax. It is different than income and sales taxes. First, we argue it is an inelastic tax. What does that mean? It means that as the economy is growing, the tax base does not grow necessarily as quickly in the same way that an income tax base or a sales tax base would grow over time. Yes, the property tax base will grow, but there is a lag and it does not grow as quickly.

One of the unique characteristics about the property tax and one of the things I like about it is that it is a very visible tax. Unlike income taxes which are withheld at source for most people, the property tax has to be paid directly. People receive income, after income tax, and they have to write a cheque for their property taxes, whether it is once a year or twice a year or six times a year. People are aware of the cost of their property

routes, de l'infrastructure communautaire ou des installations récréatives, nous savons qu'il y a un problème d'infrastructure. Nous savons aussi que la qualité de la prestation des services a diminué.

Malheureusement, ce sont des choses très difficiles à mesurer. Nous avons essayé d'estimer le déficit de l'infrastructure et les faiblesses sur le plan de la prestation des services, mais c'est beaucoup plus difficile à mesurer que certaines des choses dont j'ai parlé au départ.

Y a-t-il un déséquilibre fiscal au niveau municipal? Certainement, mais il est difficile à mesurer étant donné qu'il s'est manifesté par la dégradation de l'infrastructure et de la prestation des services.

La deuxième question que je voulais poser porte sur ce qui distingue le débat sur le déséquilibre fiscal au niveau municipal d'une part et au niveau fédéral-provincial, d'autre part. Si j'ai bien compris, les provinces ont fait valoir que le gouvernement fédéral a une capacité fiscale plus importante que celle dont il a besoin pour faire face à ses dépenses. Par contre, les gouvernements provinciaux ont une capacité fiscale inférieure à celle dont ils ont besoin pour financer leurs dépenses, surtout dans les domaines de la santé. Le gouvernement fédéral répond à cela que les gouvernements provinciaux ont accès aux mêmes ressources fiscales que le gouvernement fédéral, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu et la taxe de vente alors pourquoi les provinces ne peuvent-elles pas simplement augmenter leurs taux d'imposition? Je ne répondrai pas à ces questions, mais je dirais que le débat se déroule de façon un peu différente au niveau municipal.

Les gouvernements municipaux sont différents des gouvernements fédéral et provinciaux. Premièrement, les gouvernements municipaux n'ont pas le même pouvoir de taxation que le gouvernement fédéral et les provinces. Comme vous le savez, les municipalités comptent largement sur les impôts fonciers pour faire face à leurs dépenses. Elles n'ont pas accès à l'impôt sur le revenu ou à la taxe de vente. Deuxièmement, les municipalités sont limitées par les gouvernements provinciaux en ce qui concerne les recettes qu'elles peuvent percevoir et les dépenses qu'elles doivent faire. Elles ont beaucoup moins de marge de manœuvre que les gouvernements provinciaux et fédéral en ce qui concerne leurs dépenses et leurs décisions fiscales.

L'impôt foncier est un impôt très particulier. Ce n'est pas la même chose que l'impôt sur le revenu ou la taxe de vente. Premièrement, c'est une taxe sans élasticité. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que lorsque l'économie croît, l'assiette de l'impôt n'augmente pas nécessairement aussi vite que celle de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente. L'assiette de l'impôt foncier s'élargit, c'est vrai, mais à retardement et pas aussi rapidement.

Une des caractéristiques particulières de l'impôt foncier et ce que j'aime dans ce type d'impôt c'est qu'il est très visible. Contrairement à l'impôt sur le revenu qui est retenu à la source pour la plupart des gens, l'impôt foncier doit être payé directement. Les contribuables doivent faire un chèque pour payer leur impôt foncier au moyen de leur revenu net, une fois, deux fois ou six fois par an. Les gens savent combien coûtent leurs

taxes. That visibility is good initially because it means accountability, but it restricts a municipality's ability to increase its taxes. What happens when the tax base grows, you will find most municipalities reduce their tax rates so that the tax burden does not change.

The ability of municipalities to increase their non-residential property taxes, their business taxes, is limited because, in most parts of the country, we already overtax businesses relative to residential properties and relative to the services that businesses receive. That is what different about municipal fiscal imbalance. Municipalities do not have as much flexibility as the other levels of government.

If there is a fiscal imbalance, what can each order of government do? There is a role for all three orders of government. Can municipalities increase their own revenues? Probably. They could probably, in some municipalities, increase their residential property taxes, although I do not recommend increasing the non-residential taxes. They could price services more correctly. Most municipalities have user fees for water and transit, but they do not always correctly price these services. They could also price garbage collection, which some municipalities do, but most do not. Correct pricing will not necessarily bring in more revenues but it could reduce the expenditure requirements as people understand the costs of providing these services.

Municipalities can borrow more. Again, not each municipality, but many could. Municipalities borrow to make capital expenditures. These are expenditures on roads and bridges. These are services that are enjoyed over a long period of time, say 25 years. It makes sense to borrow the money and pay it back over 25 years so those who are enjoying the benefits are also paying for the costs.

Even if municipalities do all these things, I believe these measures are still likely to fall short of what is needed, so we turn to the other orders of government. What about the provincial governments? For a number of provinces, they need to revisit the alignment between expenditure requirements at the municipal level and the revenue raising tools. The fiscal imbalance quite simply means that municipalities do not have adequate revenue-raising tools to meet their expenditure requirements.

For large cities and city regions, I think they could be given access to a mix of taxes — access to income and sales taxes, for example. Why? They are providing a wide range of expenditures, many of which are not appropriately funded on the property tax base. They deliver services that are used by commuters and visitors to the municipality. These commuters and visitors do not pay property taxes in those municipalities and even if they use the services, the municipalities do not get revenues from that. As I said, the property tax is not an elastic revenue source. The municipalities need revenues that grow with the economy.

impôts fonciers. Cette visibilité est une bonne chose au départ, car c'est une forme de reddition de comptes, mais elle limite la capacité des municipalités d'augmenter les taxes. Lorsque l'assiette de la taxe s'élargit, la plupart des municipalités réduisent leur taux d'imposition afin que le fardeau fiscal reste stable.

La capacité des municipalités d'augmenter les impôts fonciers non résidentiels, la taxe d'affaires, est limitée parce que dans la plupart des régions du pays, les entreprises sont déjà trop taxées par rapport aux propriétés résidentielles et aux services qu'elles reçoivent. Voilà ce que le déséquilibre fiscal municipal a de différent. Les municipalités n'ont pas autant de marge de manœuvre que les autres niveaux de gouvernement.

S'il y a un déséquilibre fiscal, que peut faire chaque niveau de gouvernement? Les trois niveaux de gouvernement ont chacun leur rôle. Les municipalités peuvent-elles augmenter leurs propres revenus? Probablement. Certaines d'entre elles pourraient sans doute augmenter leurs impôts fonciers résidentiels, mais je ne recommande pas d'augmenter les impôts non résidentiels. Elles pourraient mieux tarifer leurs services. La plupart des municipalités font payer les usagers pour l'eau et le transport en commun, mais ces services ne sont pas toujours bien tarifés. Elles pourraient également faire payer pour la collecte des ordures ménagères, ce que certaines font, mais pas la plupart. Une bonne tarification ne rapportera pas nécessaire des recettes supplémentaires, mais elle pourrait réduire les dépenses en faisant comprendre aux gens quel est le coût de ces services.

Les municipalités peuvent emprunter plus. Là encore, elles ne pourraient pas toutes le faire, mais un bon nombre le pourraient. Les municipalités empruntent pour financer leurs immobilisations. Ce sont les dépenses pour les routes et les ponts. Ce sont des services dont les contribuables bénéficient pendant longtemps, disons pendant 25 ans. Il est logique d'emprunter cet argent et de le rembourser sur 25 ans afin que ceux qui en bénéficient en paient également le coût.

Même si toutes les municipalités font tout cela, je crois que ces mesures ne suffisent pas à répondre aux besoins et il faut donc se tourner vers les autres niveaux de gouvernement. Qu'en est-il des gouvernements provinciaux? Un certain nombre de provinces doivent réexaminer l'alignement des dépenses que doivent faire les municipalités par rapport aux sources de revenus dont elles disposent. Le déséquilibre fiscal signifie simplement que les municipalités n'ont pas de sources de revenus adéquates pour répondre à leurs besoins.

Dans le cas des grandes villes et des régions urbaines, je pense qu'on pourrait leur donner accès à différents impôts, par exemple, à l'impôt sur le revenu et à la taxe de vente. Pourquoi? Elles font un vaste éventail de dépenses dont un bon nombre ne peuvent pas être suffisamment financées avec l'impôt foncier. Elles fournissent des services qui sont utilisés par les banlieusards et les visiteurs. Ces banlieusards et visiteurs ne paient pas l'impôt foncier dans ces municipalités et même s'ils utilisent les services, les municipalités n'en retirent aucun revenu. Comme je l'ai dit, l'impôt foncier n'est pas une source de revenus élastique. Les municipalités ont besoin de revenus dont la croissance accompagne celle de l'économie.

An access to a mix of taxes would increase municipal flexibility. For the large cities and city regions, if they are given access to other tax revenues, they should levy the tax rate themselves. That would give them local autonomy and flexibility. They would be much more accountable when the people making the expenditure decisions are the same as those making the taxing decisions and would give stability and predictability to municipalities because they would be in charge of those tax rates. That does not mean they should set up their own tax systems; I would recommend they piggyback onto the existing provincial and/or federal systems.

L'accès à un ensemble d'impôts augmenterait la marge de manœuvre des municipalités. Dans le cas des grandes villes et des régions urbaines, si on leur donnait accès à d'autres recettes fiscales, il faudrait qu'elles puissent prélever elles-mêmes ces impôts. Cela leur conférerait une autonomie locale et une marge de manœuvre. Elles auront beaucoup plus de comptes à rendre si les personnes qui décident de faire des dépenses sont les mêmes que celles qui prennent la décision de prélever des impôts. Cela apporterait la stabilité et la prévisibilité aux municipalités étant donné qu'elles seraient responsables de fixer ces taux d'imposition. Cela ne veut pas dire qu'elles devraient mettre sur pied leurs propres régimes fiscaux. Je recommanderais qu'elles se servent des régimes provinciaux ou fédéraux existants.

What should the federal government do? That is what you are interested in. First, if the federal government carries out its own responsibilities effectively, that would help municipalities in this country quite a bit. By that, I mean issues around the Aboriginal population and on immigration settlement. It is not just the money that the federal government gives to cities but how they deliver their own services that helps cities; that is, they deliver services to people in cities.

Que devrait faire le gouvernement fédéral? C'est la partie qui vous intéresse. Premièrement, si le gouvernement fédéral s'acquitte efficacement de ses propres responsabilités, cela aidera beaucoup les municipalités du pays. Je fais allusion aux questions concernant la population autochtone et l'établissement des immigrants. Ce n'est pas seulement l'argent que le gouvernement fédéral donne aux villes, mais la façon dont il dispense ses propres services qui aide les villes en ce sens qu'il offre des services aux résidents des villes.

I think the federal government has a role to play in coordinating the three orders of government. We have urban development agreements in Western Canada. That is not a bad model for coordination among the three orders of government so everyone is working towards the same goals and not overlapping and trying not to have gaps.

Je pense que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en coordonnant les trois niveaux de gouvernement. Dans l'ouest du pays, nous avons des ententes sur le développement urbain. Ce n'est pas un mauvais modèle pour la coordination entre les trois niveaux de gouvernement, car tout le monde poursuit les mêmes objectifs en évitant les chevauchements et les lacunes.

I think the federal government has a role in making strategic infrastructure investments to make our cities competitive internationally because if our cities are competitive, the country will do better. I think the federal government should make strategic investment in infrastructure to promote the green agenda.

Je pense que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en faisant les investissements stratégiques dans l'infrastructure qui rendront nos villes concurrentielles sur la scène internationale, car si nos villes sont concurrentielles, notre pays y gagnera. Je pense que le gouvernement fédéral devrait faire un investissement stratégique dans l'infrastructure pour promouvoir l'agenda vert.

Finally, I think the federal government has a role to play in information. I think there is a lot of information we do not have about cities. In my field of municipal finance, we cannot compare the revenues and expenditures of individual cities across Canada; those data are not available.

Enfin, je crois que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer sur le plan de l'information. Nous manquons beaucoup d'information au sujet de nos villes. Dans mon domaine qui est celui des finances municipales, nous ne pouvons pas comparer les recettes et les dépenses des villes du pays, car ces données ne sont pas disponibles.

In conclusion, I would say in answer to the three questions that I posed that there is probably a fiscal imbalance at the municipal level, although it is difficult to measure. The debate at the local level is different than the debate at the federal and provincial level. Municipalities probably could do more with what they have. They could do more with their own revenues, but this will still not be enough, and the other orders of government need to be involved.

Pour conclure, je dirais en réponse aux trois questions que j'ai posées qu'il y a sans doute un déséquilibre fiscal au niveau des municipalités, même s'il est difficile à mesurer. Au niveau local, le débat n'est pas le même qu'aux niveaux fédéral et provincial. Les municipalités pourraient sans doute faire plus avec ce qu'elles ont. Elles pourraient faire plus avec leurs propres revenus, mais ce ne sera pas suffisant et les autres niveaux de gouvernement doivent intervenir.

The Deputy Chairman: I am sitting here thinking that almost every other presenter we have had in the last couple of weeks must have been through your school. The only thing you have not said is the 1 per cent of the GST.

La vice-présidente : J'ai pensé, en vous écoutant, que presque tous les autres témoins que nous avons entendus depuis deux semaines ont dû passer par votre école. La seule chose que vous n'avez pas dite c'est qu'elles devraient obtenir 1 p. 100 de la TPS.

Senator Murray: I enjoyed your presentation very much, probably because I agree with so much of it, notably your remark to the effect that the federal government could start by

Le sénateur Murray : J'ai beaucoup apprécié votre exposé, sans doute parce que je suis largement d'accord, notamment quant au fait que le gouvernement fédéral pourrait commencer par

discharging its own responsibilities effectively. Off-reserve Aboriginals are a major problem in some of our cities, notably in the West, as is immigration settlement, and so on.

Having said that, I am interested in what is properly municipal responsibility because I think it varies from province to province. When it comes to defining federal and provincial responsibilities, we have section 91 and section 92 as some kind of guideline, but nowhere is there a list of what must be considered municipal responsibilities. I presume it is in the municipal act of each province. I am most familiar with the New Brunswick act, which is the most centralized. In other places, there is a great deal of decentralization and in all places a great deal of complaint about downloading in recent years from the province to the municipalities and some consideration of uploading as a partial solution to the problem.

Would you like to comment or can you comment on what are properly municipal responsibilities across the country? There must be some commonality among the 10 provinces.

Ms. Slack: Thank you for your question.

I have looked at provincial legislation across the country. You are right, it is the municipal act or the local government act in each province. It is interesting that some are quite prescriptive; some are very clear about what municipalities have to do.

The tendency over the last few years has gone to permissive legislation; that is, leaving it very open-ended and non-specific about what municipalities have to provide. If you are talking about what services are mandated versus what are discretionary, that is very difficult to determine across the country.

We do know that municipalities provide similar services across the country. They provide fire and police protection, water and sewers, roads, in the more urban areas transit, recreation and culture. The anomaly is Ontario, as you well know, which shares the cost of social services with municipalities. That is not true across the country. The expenditures and revenue have to go together. That is what the municipalities provide.

Senator Murray: That is what the fiscal imbalance is about, is it not, whether or not they have the revenues or access to enough revenues to carry out their responsibilities and the responsibilities vary from province to province.

Ms. Slack: That is right. It is not so much how much money but the right kinds of revenues. For example, Scandinavian cities provide many social services but have access to income tax revenues. It is the matching of the services and the revenues that is important.

Senator Murray: We have had some other witnesses, as you know, including people from the Federation of Canadian Municipalities. I want to try some of their recommendations on

s'acquitter efficacement de ses propres responsabilités. Les Autochtones qui vivent hors réserve posent un sérieux problème dans certaines villes, surtout dans l'Ouest, de même que l'établissement des immigrants, et cetera.

Cela dit, je m'intéresse aux responsabilités purement municipales, car je pense que cela varie d'une province à l'autre. Lorsqu'il s'agit de définir les responsabilités fédérales et provinciales, nous avons l'article 91 et l'article 92 pour nous guider, mais il n'y a nulle part une liste des responsabilités municipales. Je suppose que cela figure dans la loi de chaque province sur les municipalités. Je connais surtout la loi du Nouveau-Brunswick où il y a la plus grande centralisation. Ailleurs, c'est très décentralisé et partout on se plaint beaucoup de ce que, ces dernières années, la province s'est déchargée de ses responsabilités sur les municipalités et on considère qu'une solution partielle au problème serait qu'elle les assume de nouveau.

Voudriez-vous nous dire ce que vous en pensez ou quelles sont les responsabilités qui incombent normalement aux municipalités du pays? Il doit y avoir certaines similarités entre les 10 provinces.

Mme Slack : Merci pour votre question.

J'ai examiné la législation des différentes provinces. Vous avez raison, c'est la loi sur les municipalités ou la loi sur le gouvernement local de chaque province. Certaines de ces lois sont très prescriptives; certaines sont très claires quant aux responsabilités qui sont celles des municipalités.

Ces dernières années, on s'est dirigé vers des lois permissives. Autrement dit, ces lois sont très vagues au sujet des services que les municipalités doivent fournir. Si vous voulez savoir quels sont les services obligatoires par opposition aux services facultatifs, c'est très difficile à déterminer dans l'ensemble du pays.

Nous savons que les municipalités fournissent des services semblables un peu partout dans le pays. Elles fournissent des services de protection contre les incendies, des services de police, l'alimentation en eau potable, des égouts, des routes, des services de transport en commun dans les régions urbaines, des services de loisirs et des services culturels. Comme vous le savez, l'Ontario se distingue des autres en partageant le coût des services sociaux avec les municipalités. Cette situation n'est pas la même dans l'ensemble du pays. Les dépenses et les recettes doivent aller de pair. Voilà ce que fournissent les municipalités.

Le sénateur Murray : C'est là que se situe le déséquilibre fiscal, n'est-ce pas, selon qu'elles disposent ou non de revenus suffisants pour assumer leurs responsabilités, lesquelles varient d'une province à l'autre.

Mme Slack : C'est exact. Ce n'est pas tant le montant d'argent qui compte que le genre de revenus dont elles disposent. Par exemple, les villes de Scandinavie offrent beaucoup de services sociaux, mais elles ont accès aux recettes de l'impôt sur le revenu. Ce qui est important c'est que les revenus correspondent aux services.

Le sénateur Murray : Comme vous le savez, nous avons reçu d'autres témoins, y compris des représentants de la Fédération canadienne des municipalités. Je voudrais savoir ce que vous

you. One recommendation was to make the federal gas transfer permanent. They then go on to talk about expanding project eligibility criteria. Without going into all the details, they did not argue when I suggested to them that what they really have in mind is to make the federal gas tax transfer unconditional. What do you think of that?

Ms. Slack: The federal gas tax transfer is a conditional transfer. I think it is misnamed the federal gas tax because, although it is based in total on gas tax revenues, it is really a conditional transfer from the federal government. It is distributed, as you know, largely on the basis of population.

When I said I thought the federal government should be involved in strategic investments, I meant that it should be focusing on specific investments to make our large cities competitive, for example. That would mean that you would not necessarily give it out on a per capita basis to everyone across the country.

I think municipalities should be given the ability to levy their own taxes rather than depending on transfers because they may not be permanent. That is part of what I said before, namely that if they had their own tax room they would have more stability and predictability over time.

Senator Murray: A strategic investment would be one in public transit, for example. That would be obviously pursuant to some agreement between the federal, provincial and municipal governments and would be conditional to that extent.

My question is whether, in terms of revenue sharing with the municipalities — and I am thinking of the gas tax or, if we want to dream, a point of the GST, which would be, as they "big bucks," we should try to make a transfer like that conditional. Should we make it conditional or should we hand it over to them unconditionally, recognizing that they have needs and do not have access to the revenues that are necessary to carry out all their responsibilities? I am arguing for unconditionality, but I want to hear what you have to say about that.

Ms. Slack: I would argue for tax room. I would argue that if you were going to give one cent on the GST that you allow the municipalities to determine what portion of that one cent they want and they should set the tax rates themselves. Then, of course, the money would be unconditional because they would be setting their own tax rates.

I prefer to give tax room and let municipalities decide how much of it they want to take rather than revenue sharing. I think it is more accountable, stable and predictable for municipalities.

Senator Murray: Fair enough.

pensez de certaines de leurs recommandations. L'une d'elles était de rendre permanent le transfert des recettes de la taxe fédérale sur l'essence. Ils ont également parlé d'élargir les critères d'admissibilité des projets. Sans entrer dans tous les détails, ils n'ont pas protesté lorsque je leur ai dit qu'en réalité ils voulaient que le transfert de la taxe fédérale sur l'essence soit inconditionnel. Qu'en pensez-vous?

Mme Slack : Le transfert de la taxe fédérale sur l'essence est un transfert conditionnel. Je crois qu'on parle d'un transfert de la taxe sur l'essence parce que son montant total se fonde sur les recettes de la taxe sur l'essence, mais en réalité, c'est un transfert conditionnel que fait le gouvernement fédéral. Comme vous le savez, cet argent est largement réparti en fonction de la population.

Quand j'ai dit qu'à mon avis le gouvernement fédéral devrait faire des investissements stratégiques, je voulais dire qu'il devrait chercher à faire des investissements visant à rendre nos grandes villes concurrentielles, par exemple. Autrement dit, cet argent ne serait pas nécessairement distribué, par habitant, à toutes les municipalités du pays.

Je pense que les municipalités devraient pouvoir lever leurs propres taxes au lieu de dépendre des transferts, car ces derniers ne sont pas toujours permanents. Comme je l'ai dit, si elles avaient leur propre capacité de taxation, leurs revenus seraient plus stables et plus prévisibles.

Le sénateur Murray : Un investissement stratégique serait fait dans le transport en commun, par exemple. Ce serait, bien entendu, dans le cadre d'une entente entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités et ce serait donc conditionnel.

Je voudrais savoir, en ce qui concerne le partage des revenus avec les municipalités — et je pense à la taxe sur l'essence ou, si nous voulons rêver un peu, à 1 p. 100 de la TPS — si ce genre de transfert devrait être conditionnel ou non. Vaudrait-il mieux que ce soit conditionnel ou devrions-nous transférer cet argent sans condition aux municipalités en reconnaissant qu'elles ont des besoins et qu'elles n'ont pas accès aux revenus nécessaires pour pouvoir assumer toutes leurs responsabilités? Je suis pour des transferts inconditionnels, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mme Slack : Je préconiserais de leur accorder une marge fiscale. Si vous leur accordiez une partie de la TPS, vous devriez les laisser déterminer quelle partie elles veulent et elles devraient pouvoir établir elles-mêmes leur taux d'imposition. Dans ce cas, elles recevraient cet argent sans condition parce qu'elles établiraient leur propre taux de taxation.

Je préfère laisser une marge fiscale aux municipalités et les laisser décider dans quelle mesure elles veulent l'utiliser plutôt que partager les revenus avec elles. Je pense que cela permet une meilleure responsabilisation et que c'est une formule plus stable et plus prévisible pour les municipalités.

Le sénateur Murray : D'accord.

Senator Mitchell: You mentioned that the federal government should, in making investments in the cities, ensure that in part some of them would be directed at enhancing economic competitiveness of the city. Under that heading, you listed among others a green agenda and that they should promote a green agenda. There are those — I am not one of them — who would argue that kind of investment does not help an economy; I think it does. I am sure that within that structure would be public transit. Do you have any other kinds of green agenda investments that the federal government might make at that level?

Ms. Slack: That is a good question. I have not thought about it in any depth. I was trying to make the point that these investments should be for particular purposes that are in the national interest. The federal government should be spending its funds in cities on things that are of national interest, that affect the whole country. Those were two that come to mind — the green agenda and competitiveness. Those are in the national interest.

Senator Mitchell: We had presenters in an earlier meeting who addressed the issue of poverty and, specifically, women in poverty. Women probably bear the burden of poverty disproportionately. Do you see any specific federal initiative that could address that in the contexts that you have been raising, namely, that the federal government should go with targeted funding, perhaps, or fulfil its obligations that happen to bear on urban issues? Would women in poverty be one of those issues and how would that be addressed?

Ms. Slack: Yes, I think so, but it is not particularly money to cities. Whether it is through the income tax system or specific programs to deal with issues of women in poverty, it would certainly help cities. If there are less women in poverty in those communities that would mean they would use less municipal services. I do not see it as particularly an urban agenda but, as you said, something that the federal government should be doing that will have an impact on cities.

Senator Mitchell: You mentioned there are urban development agreements between the two levels of government in the West. Could you describe those agreements and maybe mention some of the elements?

Ms. Slack: There are urban development agreements that involve three levels of government. Vancouver is one example; Winnipeg is another. In Vancouver, there is a program in the Downtown Eastside, which has some issues around poverty, drugs and criminal activities. All thee levels of government are coordinated to work together. All three levels of government make expenditures trying to work together and with the private sector, to develop that area and remove some of the problems. It is not so much about funding but about coordination of their activities.

Le sénateur Mitchell : Vous avez mentionné que le gouvernement fédéral devrait investir dans les villes en veillant à ce qu'une partie de son investissement vise à améliorer la compétitivité économique de la ville. Vous avez notamment mentionné l'agenda vert en disant que le gouvernement devrait le promouvoir. Certaines personnes — dont je ne fais pas partie — vous diront que ce genre d'investissement ne stimule pas l'économie. Je pense que si. Je suis certain que le transport en commun en fait partie. Pensez-vous à d'autres types d'investissements verts que le gouvernement fédéral pourrait faire à ce niveau?

Mme Slack : C'est une bonne question. Je n'y ai pas vraiment réfléchi. J'essayais de faire valoir que ces investissements devraient être faits à des fins particulières, dans l'intérêt national. Le gouvernement fédéral devrait dépenser son argent dans les villes pour des projets d'intérêt national qui sont bénéfiques pour l'ensemble du pays. L'agenda vert et la compétitivité sont les deux exemples qui me sont venus à l'esprit. Ce sont des investissements dans l'intérêt national.

Le sénateur Mitchell : Au cours d'une réunion antérieure, des témoins ont abordé la question de la pauvreté, plus particulièrement chez les femmes. Les femmes sont sans doute proportionnellement plus touchées que les hommes par la pauvreté. Voyez-vous une initiative fédérale qui pourrait y remédier dans le contexte dont vous avez parlé? Autrement dit, pensez-vous que le gouvernement fédéral devrait accorder un financement ciblé, peut-être, ou s'acquitter de ses obligations qui ont des répercussions sur les problèmes urbains? Les femmes qui vivent dans la pauvreté représentent-elles un de ces problèmes et comment pourrait-on y remédier?

Mme Slack : Oui, je le pense, mais ce n'est pas en donnant de l'argent aux villes. Que ce soit au moyen de la fiscalité ou de programmes précis visant à remédier au problème de la pauvreté chez les femmes, cela aiderait certainement les villes. S'il y avait moins de femmes pauvres, elles auraient moins recours aux services municipaux. Je ne vois pas cela comme un programme urbain à proprement parler, mais comme vous l'avez dit, c'est une chose que le gouvernement fédéral devrait faire et qui aura des répercussions sur les villes.

Le sénateur Mitchell : Vous avez mentionné que des ententes de développement urbain ont été conclues entre les deux niveaux de gouvernement, dans l'Ouest. Pourriez-vous décrire ces ententes et peut-être nous dire quels sont certains de leurs éléments?

Mme Slack : Il y a des ententes de développement urbain auxquelles participent les trois niveaux de gouvernement. Vancouver en est un exemple et Winnipeg en est un autre. À Vancouver, il y a un programme dans le quartier est du centre-ville où il y a un problème de pauvreté, de toxicomanie et de criminalité. Les trois niveaux de gouvernement travaillent de concert. Ils dépensent tous les trois de l'argent afin d'essayer de travailler ensemble et avec le secteur privé pour développer ce secteur et éliminer certains problèmes. Ce n'est pas tant une question de financement que de coordination de leurs activités.

Senator Mitchell: They generally address a specific issue or program delivery area that they address and coordinate that way?

Ms. Slack: That is right.

Senator Mitchell: It becomes a way that the federal government can get around the jurisdictional issue to some extent, which remains a political issue at this point, where there are those who think the federal government should go to the cities and there are those who think the federal government should stay out of the cities.

Ms. Slack: Again, as we have said, much of what the federal government does affects people in cities. Many of the programs in the Downtown Eastside are provincial programs, whether employment insurance or some of the health issues at the provincial level. There are so many issues that are interrelated that involve all three orders of government. The federal government is involved, by the way, through Western Economic Diversification in the urban development areas in Western Canada.

Senator Ringuette: I appreciate your experience and the data that you have in this field.

A few years ago, I could not help looking at what the Harris government did in Ontario by downloading a whole slate of provincial responsibilities to municipalities and then reducing its income tax rate and saying, "Bravo, we are good," while leaving the Ontario municipalities in dire straits. That is the situation in Ontario, and we have to look at the national scale of the issue.

Part of my question was about the gas transfer, which was one federal program going directly to municipalities. We also had one program that was a cooperative program between three levels of government, which was the infrastructure program. In order for a municipal infrastructure to avail itself of federal money, the province also had to agree to the priority of that infrastructure program in that community.

I would like to have your comments on that kind of arrangement with regard to looking at the infrastructure deficit that we have across the country and the kind of cost sharing of this capital investment.

Ms. Slack: I would like to go back to Ontario for a minute before I get to the infrastructure question. You are right that there was a downloading that was quite explicit in Ontario in 1998, although some things were uploaded as well; not everything was downloaded.

As I go across the country — I have been doing that lately — people have other descriptions of downloading than just the blatant one that went on in Ontario. People talk about how the federal or provincial governments do not do their own responsibilities or cut back on their own expenditures and how that is a form of downloading because municipalities then have to pick up some of those services.

Le sénateur Mitchell : Ils s'attaquent à un problème particulier ou ils mettent en œuvre un programme en coordonnant leurs efforts?

Mme Slack : C'est cela.

Le sénateur Mitchell : C'est une façon dont le gouvernement fédéral peut contourner, dans une certaine mesure, le problème des champs de compétence, ce qui demeure une question politique. Certains pensent que le gouvernement fédéral devrait intervenir dans les villes tandis que d'autres s'y opposent.

Mme Slack : Comme nous l'avons dit, une bonne partie de ce que fait le gouvernement fédéral touche les citoyens des villes. Un bon nombre des programmes du quartier est du centre-ville de Vancouver sont des programmes provinciaux, que ce soit l'assurance-emploi ou certains programmes touchant la santé au niveau provincial. Il y a tellement de questions interreliées pour lesquelles les trois niveaux de gouvernement interviennent. Le gouvernement fédéral joue également un rôle dans le développement urbain de l'Ouest par l'entremise de la Diversification de l'économie de l'Ouest.

Le sénateur Ringuette : J'apprécie votre expérience et les données que vous avez à nous présenter dans ce domaine.

Il y a quelques années, j'ai vu ce que le gouvernement Harris a fait en Ontario en se déchargeant de toute une série de responsabilités provinciales sur les municipalités et en se félicitant ensuite d'avoir pu réduire le taux de l'impôt sur le revenu alors qu'il a laissé les municipalités ontariennes aux prises avec de graves difficultés. Telle est la situation en Ontario et nous devons examiner le problème à l'échelle nationale.

Ma question porte en partie sur le transfert de la taxe sur l'essence qui était un programme fédéral dont les municipalités bénéficiaient directement. Nous avions également un programme de coopération entre les trois niveaux de gouvernement, qui était le programme d'infrastructure. Pour qu'une infrastructure municipale puisse obtenir des fonds fédéraux, la province devait également reconnaître la priorité du programme d'infrastructure de la municipalité.

Je voudrais savoir ce que vous pensez des effets de ce genre d'entente sur le déficit de l'infrastructure que nous avons un peu partout au pays et du partage des coûts de ces immobilisations.

Mme Slack : Je voudrais revenir à l'Ontario avant d'aborder la question de l'infrastructure. Vous avez raison de dire que le gouvernement provincial s'est explicitement déchargé de certaines responsabilités en 1998, bien qu'il en ait assumé quelques autres. Il n'a pas tout laissé tomber.

Lorsque je sillonne le pays comme je l'ai fait récemment, les gens se plaignent d'un transfert des responsabilités même si ce n'est pas aussi évident que ce qui s'est passé en Ontario. Ils disent que le gouvernement fédéral et les provinces ne s'acquittent pas de leur responsabilité de réduire leurs propres dépenses et que c'est une façon d'abdiquer leurs responsabilités étant donné que cela oblige les municipalités à se charger de certains services.

They also talk about the standards that the federal and provincial governments put on their service delivery. Water quality is one that we are hearing a lot about for obvious reasons. People at the municipal level feel that is a form of downloading as well because the province, for example, will say, "You have to meet these standards but we are not giving you any more money to do it." You are quite right about what happened in Ontario, but we hear the term "downloading" in other contexts right across the country.

On the infrastructure program, there is a role for each of the orders of government to come together and look at the infrastructure deficit and do something about it. Those kinds of programs do make sense for municipalities to pick up some of the cost of that infrastructure that they obviously cannot do on the property tax alone. Those programs do work.

The Deputy Chairman: Do you have any preference for a sales tax as opposed to an income tax or other kind of tax for cities? Growth in the cities requires larger amounts of money. Coupled with that is the question of city governance.

Are you confident of the governance models that you see as you cross this country? If they had more money, are you confident that it would be well spent?

Ms. Slack: Those are good questions, thank you. There are advantages to sales taxes and to income taxes. The advantage to sales tax is that it captures commuters who come to work in the city but then go home and pay property taxes somewhere else. Sales taxes are also good because they are elastic and grow with the economy. Income taxes are more progressive in incidence, as you know. Depending on how they are levied, they could possibly get commuters in the form of a payroll tax at the place of work. There are advantages and disadvantages to both sales and income taxes.

In terms of whether governance models and governments would know what to do with this money, we have seen differences across the country. I am a big fan of municipal governments because they are close to the people, accountable and visible in what they do. If they have an agenda and it is clear to people what they are trying to do and how much it will cost and people would be willing to pay for that.

The governance issue that is a problem for me occurs in the many regions of the country known as metropolitan regions that are not governed as regions. An example is Toronto within the Greater Toronto Area. Could they levy their own income tax? Would that be a problem when cities outside do not levy such a tax? Similarly, there is Montreal. If we had the governing structure that truly reflected the right boundaries, these taxes would make more sense to levy at the regional level.

Les gens parlent également des normes que les gouvernements fédéral et provinciaux appliquent pour la prestation de leurs services. Nous entendons beaucoup parler de la qualité de l'eau pour des raisons évidentes. Au niveau municipal, les citoyens estiment que c'est également une forme de transfert des responsabilités étant donné que la province dit par exemple aux municipalités : « Vous devez respecter ces normes, mais nous ne vous donnerons pas un sou pour le faire ». Vous avez raison au sujet de ce qui s'est passé en Ontario, mais c'est un reproche que l'on adresse aux gouvernements dans d'autres contextes, un peu partout dans le pays.

Pour ce qui est du programme infrastructure, les différents niveaux de gouvernement ont tous un rôle à jouer en unissant leurs efforts pour remédier au déficit de l'infrastructure. Ce genre de programme est parfaitement logique pour financer une partie des coûts de l'infrastructure, car les municipalités ne peuvent évidemment pas le faire uniquement avec l'impôt foncier. Ces programmes sont efficaces.

La vice-présidente : Préférez-vous une taxe de vente plutôt qu'un impôt sur le revenu ou un autre genre de taxe pour les villes? La croissance des villes exige des montants d'argent importants. Il y a aussi la question de la gouvernance.

Avez-vous confiance dans les modèles de gouvernance que vous voyez un peu partout au Canada? Si les villes avaient davantage d'argent, pensez-vous qu'il serait bien dépensé?

Mme Slack : Ce sont là des bonnes questions. Merci. Les taxes de vente et les impôts sur le revenu présentent certains avantages. L'avantage de la taxe de vente est qu'elle s'applique aussi aux banlieusards qui viennent travailler en ville, mais qui rentrent chez eux et qui paient leurs impôts fonciers ailleurs. La taxe de vente a également l'avantage d'être élastique et de croître avec l'économie. L'impôt sur le revenu est plus progressif, comme vous le savez. Selon la façon dont cet impôt serait perçu, il pourrait s'ajouter aux charges sociales que payent les banlieusards. La taxe de vente et l'impôt sur le revenu présentent tous les deux des avantages et des inconvénients.

Quant à savoir si les modèles de gouvernance et les gouvernements sauraient quoi faire avec cet argent, nous avons constaté des différences d'une région à l'autre. J'aime beaucoup les gouvernements municipaux parce qu'ils sont près des citoyens, ils rendent des comptes et ils agissent de façon visible. S'ils ont un programme, si les citoyens savent ce qu'ils tentent de faire et combien cela coûtera, les gens seront prêts à payer.

La question de la gouvernance pose un problème dans les nombreuses régions métropolitaines du pays qui ne sont pas gouvernées comme des régions. Il s'agit par exemple de Toronto et de l'agglomération urbaine de Toronto. Pourraient-elles percevoir leur propre impôt sur le revenu? Cela poserait-il un problème si les villes de l'extérieur ne lèvent pas ce genre d'impôt? C'est la même chose pour Montréal. Si nous avions une structure de gouvernance reflétant les bonnes limites, il serait plus logique de lever ces impôts au niveau régional.

Senator Di Nino: We talked about municipalities and the image that generally comes to mind is larger cities. Municipalities also mean small- and medium-sized cities, and even villages. Do you think the so-called imbalance exists? If so, does it exist in the same manner in smaller centres?

Ms. Slack: The imbalance exists but it is a different kind of issue. The problem for smaller and rural communities, in particular, is trying to levy on the existing tax base. If the property values are not that high and there is not much growth, then the property tax revenues will not grow much. User fees often do not make much sense in some of these communities because people cannot pay them. To charge the cost of picking up the garbage or providing water would be exorbitant and people could not manage it. In smaller centres, problems would occur on the revenue side. Problems on the expenditure side would be different as well. Municipalities that are small cannot achieve economies of scale, making it very expensive to provide services. In remote Northern communities, the costs are that much higher to deliver basic services.

Yes, there is an imbalance but it is created for slightly different reasons than you would find in large cities.

Senator Di Nino: Are the solutions the same as they would be for larger cities? As an example, Senator Nancy Ruth suggested she would prefer to see a sales tax as opposed to another kind of tax. A sales tax might not make a big difference to a smaller municipality. What kind of solutions do you envisage in trying to deal with the problems of the smaller municipalities?

Ms. Slack: I am glad you raised that line of questioning because it comes to the fundamental point that all municipalities are different, and we cannot treat them all the same way. We always fall into the danger of trying to come up with solutions for the whole country, which we cannot do.

You are absolutely right in saying that to have a municipality that is a small, rural, remote community levy a sales tax is a waste of time. They will not generate enough revenue to help them. In such communities, you need provincial or federal grants. When we talk about giving taxing authority to municipalities, we are talking about the large cities and city regions. When we talk about smaller, rural communities, we are talking about intergovernmental transfers.

Senator Di Nino: We talk about the imbalances and solutions to the imbalances. We often deal with questions such as transfers, uploading, downloading, et cetera. I do not often hear the terms "an investment," "economic benefit," or "economic value" of putting tax dollars into a municipality to generate wealth and economic benefit. Would you care to comment on that?

Ms. Slack: Everyone says that our cities are the economic engines of our country. Anything we do to invest in that economic engine will benefit the whole country. Absolutely, the money we

Le sénateur Di Nino : Nous avons parlé des municipalités et nous pensons généralement aux grandes villes. Les municipalités peuvent être également des villes de petite et de moyenne taille ou même des villages. Pensez-vous que ce déséquilibre existe vraiment? Si c'est le cas, existe-t-il autant dans les petites villes?

Mme Slack : Le déséquilibre existe, mais le problème n'est pas le même. Dans les petites villes et les localités rurales, en particulier, il est difficile de percevoir des recettes suffisantes sur l'assiette fiscale existante. Si la valeur des biens fonciers n'est pas très élevée et s'il n'y a pas beaucoup de croissance, les recettes de l'impôt foncier ne vont pas beaucoup augmenter. Souvent, on ne peut pas vraiment imposer des droits d'utilisation dans certaines de ces localités parce que les gens n'ont pas les moyens de les payer. Le coût du ramassage des ordures ou de l'approvisionnement en eau serait exorbitant et les citoyens ne pourraient pas y faire face. Dans les petites localités, les problèmes se posent du côté des revenus. Les problèmes ne seraient pas les mêmes du côté des dépenses. Les municipalités de petite taille ne peuvent pas faire des économies d'échelle et il leur coûte donc très cher de fournir des services. Dans les localités isolées du Nord, le coût des services de base est beaucoup plus élevé.

Oui, il y a un déséquilibre, mais pour des raisons légèrement différentes que dans le cas des grandes villes.

Le sénateur Di Nino : Les solutions sont-elles les mêmes que pour les grandes villes? Par exemple, le sénateur Nancy Ruth a laissé entendre qu'elle préférerait une taxe de vente à un autre genre de taxe. Une taxe de vente n'améliorera peut-être pas beaucoup les choses pour une petite municipalité. Quel genre de solutions envisagez-vous pour résoudre les difficultés des petites municipalités?

Mme Slack : Je suis contente que vous souleviez ces questions, car tout cela nous ramène au fait que les municipalités sont toutes différentes et que nous ne pouvons pas les traiter toutes de la même façon. Il est toujours dangereux de vouloir trouver des solutions pour l'ensemble du pays, ce qui n'est pas possible.

Vous avez parfaitement raison de dire qu'une petite municipalité rurale ou isolée perdrait son temps à vouloir lever une taxe de vente. Cela ne génèrerait pas des recettes suffisantes pour l'aider. Ces localités ont besoin de subventions provinciales ou fédérales. Lorsque nous parlons de confier des pouvoirs de taxation aux municipalités, c'est pour les grandes villes et les régions urbaines. Dans le cas des petites localités rurales, nous parlons de transferts intergouvernementaux.

Le sénateur Di Nino : Nous parlons des déséquilibres et des solutions. Nous entendons souvent parler des transferts, des responsabilités dont on se charge ou dont on se décharge, et cetera. Je n'entends pas souvent parler d'investissement, d'avantage économique ou d'intérêt économique lorsqu'il est question d'investir l'argent des impôts dans une municipalité pour générer de la richesse et de la prospérité économique. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Mme Slack : Tout le monde est d'accord pour dire que nos villes sont les moteurs économiques du pays. Tout ce que nous faisons pour investir dans ce moteur économique est bénéfique

put into municipalities to make services better, to attract the knowledge workers and to increase the quality of life is an investment for all of us.

Senator Di Nino: Surely there is some value to that as well in some of the smaller rural communities in terms of a benefit to tourism. Surely there is an advantage to increasing the potential of smaller communities as well. That is precisely the point I was trying to make before that when we envision this discussion, it is always Toronto, Montreal, Vancouver, maybe Halifax or some of the smaller cities, but is there not a benefit as well to be had with investment in infrastructure of a different nature, such as transportation, in smaller communities that could be of economic benefit?

Ms. Slack: Yes, of course there is a benefit. When you make an investment, there will be benefits. People look at the large cities, though, because they talk about international competitiveness, which applies more to large cities. All of those investments will have benefits.

Senator Eggleton: One of the difficulties that occur at the federal level of government is the one-size-fits-all and the thought that somehow, what we do with municipalities should be the same, whether they are big or small. When our party was in government, we started a new deal for cities that quickly morphed into a new deal for cities and communities over concern for dealing with various sizes of municipalities.

If taxing authority goes from the federal-provincial level to the municipal level, how do we develop equality between the big cities that have a greater capacity to do that versus the smaller cities? Where do we begin to draw those lines? What do you do about rates of taxes that might be different on one side of a boundary of a municipality than they are on the other side? I have heard those concerns.

Can you comment on that, perhaps drawing on the experience of other major cities in North America and in Europe that have sales tax or income tax to supplement their municipal revenue systems? Perhaps we could learn from them.

Ms. Slack: Other cities around the world levy income and sales taxes. In some cases, but not usually, they levy their own taxes; mostly they piggyback onto a federal or provincial tax.

The border issue will be a problem. If you are north of the boundary and you are not paying the tax and you are south of the boundary and you are, you will have some problems across that boundary. However, I do not think the problems are as large as people think.

There are American cities, such as Chicago and New York, which levy other taxes — income and sales taxes. You might have to constrain the rates. If it is the GST, you might say you can levy between one-half a cent and one cent, or between zero and one cent. You would have to put some boundaries on what the municipalities can do.

pour l'ensemble du pays. L'argent que nous investissons dans les municipalités pour améliorer les services, pour attirer les travailleurs du savoir et améliorer la qualité de vie est certainement un investissement dans tous les Canadiens.

Le sénateur Di Nino : Il est certainement avantageux aussi de le faire dans certaines petites localités rurales pour développer le tourisme. Il est certainement avantageux d'accroître également le potentiel des petites localités. C'est précisément ce que j'essayais de faire valoir, car lorsque nous tenons ce genre de discussion, nous parlons toujours de Toronto, de Montréal, de Vancouver et peut-être de Halifax ou d'autres petites villes, mais n'avons-nous pas également avantage à investir dans un type d'infrastructure différent, par exemple, le transport, dans les petites localités pour en tirer un avantage économique?

Mme Slack : Oui, bien sûr, c'est avantageux. Lorsque vous faites un investissement, vous en tirez des avantages. Les gens regardent du côté des grandes villes parce qu'ils s'intéressent à la compétitivité internationale, ce qui s'applique davantage aux grandes villes. Tous ces investissements apportent des avantages.

Le sénateur Eggleton : Une des difficultés qui se posent au niveau fédéral c'est qu'on cherche à appliquer les mêmes solutions à tout le monde et qu'on s'imagine qu'il faut faire la même chose pour toutes les municipalités, qu'elles soient grandes ou petites. Lorsque notre parti était au pouvoir, nous avons commencé un nouveau programme pour les villes qui s'est vite appliqué aux collectivités en général, car il fallait inclure les municipalités de différentes tailles.

Si le pouvoir de taxation est transféré du niveau fédéral-provincial au niveau municipal, comment pouvons-nous assurer une certaine égalité étant donné que les grandes villes sont mieux équipées pour cela que les petites villes? Où tracer les limites? Que faire lorsque le taux d'imposition est différent des deux côtés de la limite d'une municipalité? Les gens ont émis des inquiétudes à ce sujet.

Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez, peut-être en fonction de ce qui se passe dans les grandes villes d'Amérique du Nord et d'Europe qui ont une taxe de vente ou un impôt sur le revenu pour compléter leurs revenus municipaux? Nous pourrions peut-être tirer la leçon de leur expérience.

Mme Slack : D'autres villes dans le monde lèvent des impôts et des taxes de vente. Dans certains cas, mais c'est inhabituel, elles lèvent leurs propres taxes, mais la plupart prennent une partie d'une taxe fédérale ou provinciale.

La question des limites pose un problème. Si vous n'avez pas à payer la taxe parce que vous résidez au nord de la limite alors que vous devez la payer si vous vous trouvez au sud, cela posera un problème. Je ne pense pas toutefois que le problème soit aussi vaste que les gens l'imaginent.

Il y a des villes américaines, comme Chicago et New York, qui perçoivent d'autres taxes, des taxes sur le revenu et des taxes de vente. Il peut être nécessaire de limiter les taux. S'il s'agit de la TPS, la part des municipalités pourrait se situer entre 0,5 p. 100 et 1 p. 100 ou entre 0,0 p. 100 et 1 p. 100. Vous pourriez avoir à leur imposer certaines restrictions.

However, you are right; many American cities have income and sales taxes. Many European cities have mostly income taxes — in northern Europe, for example — and it does work.

If I could add one more thing, I do not know if you were in the room when I said this but if we had governing structures that covered our city regions and allowed those regions to levy these taxes, the problem would be much smaller across boundaries. All of the municipalities within that region would be paying the same rate. The problem is we do not have those kinds of boundaries now; we do not have regional government structures in the large cities and it would be easier if we did, in terms of taxing.

Senator Eggleton: What would that be in the case of Toronto? Is that the GTA or the Golden Horseshoe; which is the city region?

Ms. Slack: That depends on the purpose of your definition. Are you talking about the economy, about commuting or about social issues?

You will always have these problems. Someone has to decide what those boundaries are on the basis of some principles and draw the lines. It is easy to walk away from these tough issues and say we cannot let municipalities levy an income tax because they do not have regional government structures, so we cannot define the boundaries. I cannot answer your question, but I think wise people could sit down and come up with an answer.

Senator Eggleton: I believe that absolutely. I have confidence in municipal governments being able to make these kinds of decisions. We have to stop hitting on municipal governments as some remote entity from the people. They are not a remote entity and they are quite capable of making decisions. We have good people in municipal governments, just like any level of government — you have the good, the bad and the ugly.

Senator Murray: Would you agree that any transfers should be unconditional?

Senator Eggleton: Absolutely, but should we hold our breath waiting to get there? I think we are going to need some action a little bit sooner. Not that I would give up on that, I certainly would not; but ultimately, we need to relate what the needs of different levels of governments are — how much they need to provide the services ought to relate to their capacity to raise the money. That is ultimately where we should be, but will we get there tomorrow? Will it require a constitutional amendment to get there? I would not hold my breath on waiting for that to come about. We need to work toward it; but meanwhile, we need to take interim steps to do that. We need more of a transfer of money from this level of government in particular.

Senator Murray: The witness makes a good point in reply to my suggestion that we should go to revenue sharing, which is that we would be better off to provide tax room to the municipalities, say on the GST, and let them levy their own and be accountable for it. Ideally, that would be the way to go.

Néanmoins, vous avez raison. Un grand nombre de villes américaines ont des taxes sur le revenu et des taxes de vente. Un grand nombre de villes européennes ont surtout des taxes sur le revenu, en Europe du Nord, par exemple, et cela fonctionne bien.

Si je peux ajouter une chose, je ne sais pas si vous étiez dans la salle lorsque je l'ai dit, mais si nous avions des structures de gouvernance couvrant les régions urbaines et qui permettraient à ces régions de lever ces impôts, le problème serait beaucoup plus limité. Le taux serait le même dans toutes les municipalités de la région. Le problème est que nous n'avons pas ce genre de délimitation; nous n'avons pas de gouvernement régional dans les grandes villes alors que si nous avions ce genre de structures, il serait plus facile de lever des impôts.

Le sénateur Eggleton : Que se passerait-il dans le cas de Toronto? Quelle est la région urbaine, est-ce l'agglomération urbaine de Toronto ou le Golden Horseshoe?

Mme Slack : Cela dépend du contexte de votre définition. Parlez-vous de l'économie, du transport en commun ou des questions sociales?

Ces problèmes existeront toujours. Quelqu'un doit décider où sont les limites en fonction de certains principes. Il est facile de laisser de côté ces questions complexes et de dire que nous ne pouvons pas laisser les municipalités lever un impôt sur le revenu parce qu'elles n'ont pas les structures d'un gouvernement régional et qu'il n'est donc pas possible de définir leurs frontières. Je ne peux pas répondre à votre question, mais je pense qu'un comité de sages devrait y réfléchir pour trouver une solution.

Le sénateur Eggleton : J'en suis convaincu. Je crois les gouvernements municipaux capables de prendre ce genre de décisions. Nous devons cesser de nous en prendre aux gouvernements municipaux comme s'il s'agissait d'une entité loin des citoyens. Il n'en est rien et ils sont parfaitement capables de prendre des décisions. Il y a des gens très compétents dans les gouvernements municipaux, comme à tout niveau de gouvernement, il y a « le bon, la brute et le truand ».

Le sénateur Murray : Seriez-vous d'accord pour que tous les transferts soient inconditionnels?

Le sénateur Eggleton : Absolument, mais pouvons-nous attendre que cela se réalise? Je crois que nous allons devoir agir un peu plus tôt. Ce n'est pas que j'y renonce, certainement pas, mais nous devons voir quels sont les besoins des différents niveaux de gouvernement et le montant d'argent dont ils ont besoin pour fournir les services devrait être relié à leur capacité de lever des fonds. C'est certainement ce qu'il faudrait faire, mais y arriverons-nous demain? Va-t-il falloir modifier la Constitution pour en arriver là? Je n'attendrais pas que cela se réalise. Nous devrons travailler dans ce sens, mais en attendant, il faut prendre des mesures intérimaires. Il faut transférer davantage d'argent, notamment à partir de notre niveau de gouvernement.

Le sénateur Murray : Le témoin a justement fait valoir, en réponse à ma suggestion de partager les revenus, qu'il vaudrait mieux laisser une marge fiscale aux municipalités, disons sur la TPS, et les laisser lever leurs propres revenus et rendre des comptes à cet égard. Ce serait la solution idéale.

I am not clear as to how we could do that without having the province move in as first mover and occupy the room that we have vacated. Like everything else, perhaps it would take a tripartite agreement of some kind.

Senator Eggleton: Tri-level agreements are a great idea as they worked in Winnipeg and Vancouver. In this case, we have had a 1 per cent reduction in the GST. Has anyone noticed it? The 1 per cent reduction that is still forecast to come, or promised by the government to come, would do far better in the hands of our municipal governments; it is $5 billion in the hands of our municipal governments. Whether it is unconditional or conditional, it still would be a good move.

The Deputy Chairman: Would you comment on that, Ms. Slack?

Ms. Slack: Senator Murray is quite right; you can reduce the GST but municipalities cannot pick up that room because provincial legislation in each province prevents them from doing that. You absolutely have to have the provinces involved in allowing the municipalities to levy these taxes because provincial legislation is quite clear that they cannot levy income or sales taxes.

The Deputy Chairman: Of the monies that go from the federal government to the cities, what portion of it is tied and what portion is not? Does anyone know this?

Ms. Slack: I think it is all tied.

Senator Eggleton: Even the gas tax is tied to infrastructure.

Senator Murray: There are various project criteria, as we heard from the Federation of Canadian Municipalities. One of the things they are asking for is for us to expand the project eligibility criteria for the gas tax transfer. They want to do it so that municipal governments could put their share of gas tax funds toward local priorities — transit and water systems, sports facilities, libraries, parks or other social infrastructure.

I hear what they are saying. Frankly, I do not think we should get into setting criteria for projects. Give it to them — they are accountable to their voters — and let them use the money as they see fit.

Ms. Slack: These are federal funds, so what is the national interest? Does the national interest not have to be met? What is the rationale for giving funds to municipalities? If it is because they do not have enough —

Senator Murray: It is the same rationale as giving unconditional money to the provinces, as we do all the time — equalization being an outstanding example. If the federal government wants to get into investing in urban transit, that is earmarked and would have to be done pursuant to some kind of agreement. However, to meet the fiscal imbalance from which the municipalities suffer — their revenue sources vis-à-vis their responsibilities — my inclination would be to be as unobtrusive

Je ne vois pas très bien comment nous pourrions le faire sans que la province commence par occuper l'espace fiscal que nous aurons libéré. Comme pour tout le reste, cela exigerait peut-être une entente tripartite quelconque.

Le sénateur Eggleton : Les ententes tripartites sont une excellente idée et elles ont donné des résultats à Winnipeg et à Vancouver. Dans ce cas, la TPS a été réduite de 1 p. 100. Quelqu'un l'a-t-il remarqué? La nouvelle réduction de 1 p. 100 que le gouvernement a promise serait beaucoup mieux entre les mains de nos gouvernements municipaux. Cela leur apporterait 5 milliards de dollars. Que ce soit inconditionnel ou conditionnel, ce serait une mesure positive.

La vice-présidente : Qu'en pensez-vous, madame Slack?

Mme Slack : Le sénateur Murray a raison. Vous pouvez réduire la TPS, mais les municipalités ne peuvent pas occuper l'espace ainsi libéré parce que la législation de chaque province les en empêche. Il faut absolument que les provinces autorisent les municipalités à lever ces taxes, car la législation provinciale leur interdit clairement de lever des impôts sur le revenu ou des taxes de vente.

La vice-présidente : Quelle proportion de l'argent que le gouvernement fédéral verse aux villes est conditionnelle? Quelqu'un le sait-il?

Mme Slack : Je pense que c'est entièrement conditionnel.

Le sénateur Eggleton : Même la taxe sur l'essence est reliée à l'infrastructure.

Le sénateur Murray : Comme nous l'a dit la Fédération canadienne des municipalités, il y a divers critères à respecter pour les projets. Une des choses que la Fédération nous demande c'est d'élargir les critères d'admissibilité pour le transfert de la taxe sur l'essence. Cela permettrait aux municipalités d'utiliser leur part de cette taxe pour financer leurs priorités locales comme les transports en commun, le réseau d'approvisionnement en eau potable, les installations sportives, les bibliothèques, les parcs ou les autres infrastructures sociales.

C'est ce qu'elles nous demandent. En fait, je ne pense pas que nous devrions nous mêler d'établir des critères pour les projets. Donnez-leur cet argent — elles ont des comptes à rendre à leurs électeurs — et laissez-les l'utiliser comme elles le jugent bon.

Mme Slack : Ce sont des fonds fédéraux alors quel est l'intérêt national? Ne faut-il pas servir l'intérêt national? Pour quelle raison donnerait-on des fonds aux municipalités? Si c'est parce qu'elles n'ont pas suffisamment...

Le sénateur Murray : La raison est la même que lorsqu'on donne de l'argent sans condition aux provinces, comme nous le faisons tout le temps, et la péréquation en est un bon exemple. Si le gouvernement fédéral veut investir dans le transport en commun, l'argent doit être réservé à cette fin et il faudrait que ce soit fait conformément à une entente. Néanmoins, pour remédier au déséquilibre fiscal dont souffrent les municipalités — leurs sources de revenus par rapport à leurs responsabilités — je

as possible. Either transfer the money or, as you suggest, provide the tax room for them to occupy. They are accountable, as you have said.

Ms. Slack: If I may, the mismatch between expenditure responsibilities and revenue-raising tools is really a provincial issue, is it not? It is provincial legislation that determines what municipalities spend their money on and where they can collect their money. If there is a mismatch there, is it not the role of provinces to make that match, either by uploading some expenditures or downloading some revenue tools?

Senator Murray: I take that point, but this committee is discussing the vertical fiscal imbalance; and it has been impressed upon us that the imbalance that exists is not just between the federal government and the provinces, but between the provinces and their municipalities. I will not prejudge anything that we might come up with, but I think it is an interesting and timely aspect of our study — that is, the provincial/municipal imbalance. It is worth our thinking about it and thinking about what we can do to help resolve it.

The Deputy Chairman: I am afraid it is time. If you could wave a magic wand, what would you have this committee do? You get the final word and then we are finished.

Ms. Slack: I guess I said it at the beginning. You have to recognize that all three orders of government need to solve this problem and they each have a role to play. We should not forget that municipalities can do more than they are already doing. The province has to deal with the mismatch between revenue-raising tools and expenditure responsibilities. The federal government has to be strategic in terms of making cities internationally competitive and in addressing environmental issues and it can coordinate activities among the three orders of government. I would put in a plea for information because it would be nice to be able to compare the revenues and expenditures of the cities across Canada; we cannot do that right now.

The Deputy Chairman: Thank you very much. We will do what we can and thank you for taking the time to be with us tonight.

We welcome our next panel of witnesses. The Association of Manitoba Municipalities is with us tonight with its President, Ron Bell, and its Executive Director, Joe Masi.

Ron Bell, President, Association of Manitoba Municipalities: Good evening honourable senators. Thank you for the opportunity to appear before the committee on behalf of the Association of Manitoba Municipalities, the AMM.

The AMM was formed on January 1, 1999, because of a merger between the rural and urban associations in Manitoba. The AMM represents all 198 municipal corporations in Manitoba; all the cities, villages and rural municipalities in Manitoba. As one municipal association in Manitoba, the AMM speaks with one unified voice to government on behalf of municipalities.

serais enclin à intervenir le moins possible. Il s'agit de leur transférer de l'argent ou, comme vous le suggérez, de leur laisser une marge fiscale. Elles ont des comptes à rendre, comme vous l'avez dit.

Mme Slack : Si vous le permettez, l'écart entre leurs responsabilités et leurs sources de revenus est en fait un problème provincial, n'est-ce pas? C'est la législation provinciale qui détermine à quoi les municipalités doivent consacrer leur argent et où elles peuvent le trouver. S'il y a un problème à ce niveau-là, n'incombe-t-il pas aux provinces d'y remédier en assumant elles-mêmes certaines des dépenses ou en se délestant de certaines sources de revenus?

Le sénateur Murray : Je comprends, mais le comité examine le déséquilibre fiscal vertical. On nous a dit que le déséquilibre n'existe pas seulement entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais aussi entre les provinces et leurs municipalités. Sans vouloir tirer de conclusions hâtives, je crois que c'est là un aspect intéressant de notre étude, c'est-à-dire le déséquilibre entre les provinces et les municipalités. Il vaut la peine que nous y réfléchissions et que nous pensions à ce que nous pourrions faire pour aider à y remédier.

La vice-présidente : J'ai bien peur qu'il soit grand temps. Si vous aviez une baguette magique, quelle serait votre solution? Vous avez le dernier mot et ce sera la fin de cette discussion.

Mme Slack : Je crois l'avoir dit au début. Vous devez reconnaître que les trois niveaux de gouvernement doivent résoudre ce problème et que chacun a un rôle à jouer. Nous ne devrions pas oublier que les municipalités peuvent faire plus qu'elles ne font déjà. La province doit remédier à l'écart entre les sources de revenus et les responsabilités des municipalités. Le gouvernement fédéral doit faire des investissements stratégiques pour rendre les villes concurrentielles sur la scène internationale et résoudre les questions environnementales et il peut coordonner les activités entre les trois niveaux de gouvernement. J'ajouterais que l'information est importante, car il serait bon de pouvoir comparer les revenus et les dépenses des villes de tout le pays, ce que nous ne pouvons pas faire pour le moment.

La vice-présidente : Merci beaucoup. Nous allons faire ce que nous pourrons et nous vous remercions d'avoir pris le temps de participer à nos audiences ce soir.

Nous accueillons le groupe de témoins suivant. Nous recevons ce soir l'Association des municipalités du Manitoba représentée par son président, Ron Bell, et son directeur exécutif, Joe Masi.

Ron Bell, président, Association des municipalités du Manitoba : Bonsoir, honorables sénateurs. Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant le comité au nom de l'Association des municipalités du Manitoba ou AMM.

L'AMM a été constituée le 1er janvier 1999 par la fusion des associations rurales et urbaines du Manitoba. L'AMM représente la totalité des 198 corporations municipales de la province, la totalité des villes, villages et municipalités rurales du Manitoba. En tant qu'association des municipalités du Manitoba, l'AMM s'adresse au gouvernement au nom de toutes les municipalités.

Municipal government is playing a more important role in the everyday lives of Canadians. No longer is the local council seen as merely the local tax collector and tertiary service provider. Today, they have greater responsibilities, often playing a key role in areas that are not typically municipal in nature, such as health care and environmental protection.

As the importance of the local community grows municipal government, as the order of government closest to the people, is becoming more important. Yet, municipal governments do not have the tools they need to meet the new expectations. Many communities are starting to see the decay of key infrastructure and the unfortunate reduction in program delivery because of limited resources and increasing responsibilities. Municipal councils are left with the impossible task of delivering all of the services expected by both the citizens and other orders of government while only having access to limited resource streams. This is not sustainable and consequently it is necessary to undertake a major review of municipal government in Manitoba to create a fiscal balance between all orders of government.

Nationally, through the work of the Federation of Canadian Municipalities, municipal governments have been able to secure a rebate of the GST as well as the gas tax rebate. Community issues have become front and centre on the national stage and the AMM is pleased with the recognition by the federal government of the importance of local government and the need to put resources in the hands of the order of government that delivers the most key services.

Provincially, municipal governments in Manitoba have seen advances as well. Most recently, the province announced a new Building Manitoba Fund that will link municipal grant money to provincial gas tax revenues. Manitoba is also unique in that the provincial government shares a percentage of personal and corporate income tax with municipalities through the previous provincial-municipal tax sharing agreement, now under the Building Manitoba Fund. In addition, municipalities in Manitoba receive a share of video lottery revenues.

While these initiatives are positive, more is needed. Many of the resolutions currently worked on by the AMM deal with issues of funding or more specifically, inadequate funding. A serious discussion of the resources available to municipalities needs to be undertaken. For this discussion to be fruitful, it must be raised within the greater context of "what are" and "what should be" the responsibilities of municipal government.

Municipal government in Manitoba has embraced taking on additional responsibilities as these have been seen to be for the betterment of the local community. For instance, many municipalities have gone to great lengths to help provincial

Le gouvernement municipal joue un rôle plus important dans la vie de tous les jours des Canadiens. Il n'est plus considéré comme un simple percepteur d'impôts locaux et fournisseur de services tertiaires. Les conseils municipaux assument aujourd'hui de plus grandes responsabilités et jouent souvent un rôle clé dans des domaines qui ne sont pas typiquement municipaux tels que les soins de santé et la protection de l'environnement.

Au fur et à mesure que la collectivité locale prend de l'importance, le gouvernement municipal qui est le gouvernement le plus près des citoyens, devient plus important. Pourtant, les gouvernements municipaux n'ont pas les outils dont ils ont besoin pour répondre aux nouvelles attentes. De nombreuses collectivités commencent à constater la dégradation d'infrastructures essentielles et une regrettable réduction des services à cause de la limitation des ressources et de l'augmentation des responsabilités. Les conseils municipaux ont la mission impossible de livrer tous les services auxquels s'attendent les citoyens et les autres niveaux de gouvernement alors qu'ils n'ont accès qu'à des ressources limitées. Ce n'est pas viable et il faut donc entreprendre un réexamen important des gouvernements municipaux au Manitoba pour créer un équilibre fiscal entre tous les niveaux de gouvernement.

À l'échelle nationale, grâce au travail de la Fédération canadienne des municipalités, les gouvernements municipaux ont réussi à obtenir la ristourne de la TPS ainsi que la ristourne de la taxe sur l'essence. Les questions communautaires ont pris une place de premier plan sur la scène nationale et l'AMM se réjouit de voir le gouvernement fédéral reconnaître l'importance des gouvernements locaux et la nécessité de mettre des ressources entre les mains du niveau de gouvernement qui fournit les services les plus essentiels.

Au niveau provincial, les gouvernements municipaux du Manitoba ont étalement constaté des progrès. Tout récemment, la province a annoncé un nouveau Fonds de croissance du Manitoba qui reliera les subventions municipales aux recettes provinciales de la taxe sur l'essence. Le Manitoba se distingue également des autres provinces en ce sens que le gouvernement provincial cède aux municipalités un pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés dans le cadre de l'ancien accord provincial-municipal sur le partage des recettes provinciales et maintenant, dans le cadre du Fonds de croissance du Manitoba. De plus, les municipalités de la province reçoivent une part des recettes des loteries vidéo.

Ce sont là des initiatives positives, mais il faut faire plus. Un grand nombre des résolutions adoptées par l'AMM portent sur le financement et plus précisément, sur l'insuffisance du financement. Il faut discuter sérieusement des ressources à la disposition des municipalités. Pour que cette discussion soit fructueuse, elle doit avoir lieu dans le contexte des responsabilités des municipalités, telles qu'elles sont actuellement et telles qu'elles devraient être.

Au Manitoba, les gouvernements municipaux ont assumé des responsabilités supplémentaires dans l'intérêt de la collectivité locale. Par exemple, de nombreuses municipalités ont fait beaucoup d'efforts pour aider les autorités sanitaires régionales

regional health authorities recruit physicians. As well, municipalities have undertaken projects to help reduce greenhouse gas emissions and improve the environment, yet there are limits as to how much they can do with current revenue streams.

We have consistently heard that Manitoba municipalities fare better than almost every other province in terms of funding transfers from provincial governments. However, this discussion is meaningless without a discussion on the responsibilities of these municipal governments. If Manitoba's municipalities are continually expected to take on additional responsibilities, it is imperative that new revenue sources are made available.

In Manitoba, a major municipal issue is the financial implications of the recently passed Water Protection Act. While the intent behind this legislation is laudable, the overwhelming lack of detail, especially in the area of responsibilities and finances, has many municipal governments concerned. Municipal governments cannot take on the financial costs associated with implementing and enforcing this act. The municipal budget is already stretched too thin.

The current municipal infrastructure deficit in Manitoba further compounds the need to re-examine the resources available to municipalities. Communities are facing crumbling roads, deteriorating community centres and inadequate water facilities. It is estimated that Manitoba's infrastructure deficit is $3 billion, which includes $2 billion in rural municipal infrastructure and $1 billion within the City of Winnipeg. These are staggering numbers when compared to the revenue streams available to these municipalities. When only eight cents of every tax dollar goes to municipalities it is evident there is a lack of resources to deal with this deficit.

This is why the AMM has been advocating for a five-year plan to significantly reduce the reliance on property tax to fund education. Currently the property tax base is the principal source of revenue for municipalities. However, this tax base is diminished when education tax takes up over 50 per cent of the property tax in Manitoba. Equally concerning are the continuing increases which force municipalities to seriously reconsider any municipal tax increases as there are limits to what local residents are able to withstand. The AMM fully supports maintaining and improving the quality of education in Manitoba, however the current system of education taxation is not sustainable and in reality it is hurting local communities by limiting municipal resources.

In addition to the removal of education tax from property, there are other options to provide greater revenue to municipalities. For example, the provincial government can follow the lead of the federal government with the GST and exempt municipalities from provincial sales tax. The Province of Quebec has been already started implementing such a policy for

à recruter des médecins. Les municipalités ont également entrepris des projets pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer l'environnement, mais il y a des limites à ce qu'elles peuvent faire avec leurs sources de revenus actuelles.

Nous entendons souvent dire que les municipalités du Manitoba sont en bien meilleure posture que celles de pratiquement toutes les autres provinces en ce qui concerne les transferts du gouvernement provincial. Néanmoins, cela ne veut rien dire si l'on ne tient pas compte des responsabilités de ces gouvernements municipaux. Si les municipalités manitobaines doivent assumer continuellement des responsabilités supplémentaires, il est impératif de mettre à leur disposition des nouvelles sources de revenus.

Au Manitoba, les conséquences financières de la Loi sur la protection des eaux posent un important problème pour les municipalités. L'intention de cette loi est louable, mais l'absence de précisions, surtout en ce qui concerne les champs de responsabilité et le financement, inquiète un grand nombre de gouvernements municipaux. Ces derniers ne peuvent pas assumer les coûts financiers associés à la mise en œuvre et à l'application de cette loi. Les budgets des municipalités sont déjà insuffisants.

Le déficit de l'infrastructure que connaît actuellement le Manitoba augmente encore la nécessité de réexaminer les ressources à la disposition des municipalités. Ces dernières sont confrontées à la dégradation des routes et des centres communautaires et leurs réseaux d'approvisionnement en eau potable sont inadéquats. Le déficit de l'infrastructure du Manitoba a été estimé à 3 milliards de dollars, ce qui comprend 2 milliards de dollars pour l'infrastructure municipale rurale et 1 milliard de dollars pour la ville de Winnipeg. Ce sont des chiffres effarants si on les compare aux sources de revenus de ces municipalités. Étant donné que ces dernières ne reçoivent que 8 cents pour chaque dollar d'impôt, il est évident qu'elles n'ont pas des ressources suffisantes pour combler ce déficit.

Voilà pourquoi l'AMM préconise un plan quinquennal pour que les municipalités n'aient plus à compter autant sur l'impôt foncier pour financer l'éducation. À l'heure actuelle, l'assiette de l'impôt foncier constitue leur principale source de revenus. Néanmoins, étant donné que les taxes scolaires représentent plus de 50 p. 100 des impôts fonciers au Manitoba, il ne leur reste plus grand-chose. D'autre part, les hausses continuelles de la taxe à l'éducation qui force les municipalités à réexaminer sérieusement toute hausse des impôts municipaux, étant donné qu'il y a des limites à ce que peuvent payer les citoyens, sont tout aussi inquiétantes. L'AMM est certainement pour le maintien et l'amélioration de la qualité de l'éducation au Manitoba, mais le régime de taxes scolaires actuel n'est pas viable et fait du tort aux collectivités locales en limitant les ressources municipales.

En plus de dissocier la taxe à l'éducation des impôts fonciers, il y aurait d'autres solutions qui permettraient d'accroître les revenus des municipalités. Par exemple, le gouvernement provincial pourrait faire comme le gouvernement fédéral avec la TPS en exemptant les municipalités de la taxe de vente provinciale. Le Québec a déjà commencé à mettre en œuvre ce

their municipalities. Not only would this leave more money in the hands of municipalities but it would significantly reduce the costs of many major infrastructure projects, therefore freeing up valuable funding for other areas of need. This would represent a significant shift away from the current tax and return system toward a new system that allows municipalities to retain resources for community needs.

genre de politique pour ses municipalités. Non seulement cela laisserait plus d'argent entre les mains des gouvernements municipaux, mais cela réduirait largement le coût d'un grand nombre de grands projets d'infrastructure et libérerait des fonds précieux pour répondre à d'autres besoins. Ce serait là un changement important au régime fiscal actuel en faveur d'un nouveau système permettant aux municipalités de conserver leurs ressources pour répondre aux besoins de la collectivité.

Strong communities are the foundation of a strong province and a strong Canada. As the association that represents all incorporated municipalities in Manitoba, we understand this. The AMM has long been advocating for municipal governments to look at ways of improving how they do business to ensure strong, sustainable communities across Manitoba. We also hear firsthand the challenges faced by communities and see the implications provincial actions are having on municipalities. It is for this reason it is time to take a closer look at the resources available to municipalities and take stock of the roles of municipal governments in Manitoba. It is only through this type of examination that we can truly create fiscal balance in Manitoba.

La vigueur des collectivités assure la vigueur de la province et du Canada. C'est une chose que comprend bien notre association qui représente toutes les corporations municipales du Manitoba. L'AMM préconise depuis longtemps que les gouvernements municipaux cherchent des moyens d'améliorer leur façon de faire pour que nous ayons des collectivités fortes et viables dans l'ensemble de la province. Nous sommes également les premiers informés des difficultés auxquelles les collectivités sont confrontées et nous voyons les répercussions des mesures provinciales sur les municipalités. C'est pour cette raison qu'il est temps d'examiner de plus près les ressources à la disposition des municipalités ainsi que le rôle que les gouvernements municipaux jouent au Manitoba. C'est seulement grâce à ce genre d'examen que nous pourrons vraiment parvenir à l'équilibre fiscal dans la province.

In conclusion, we have some recommendations for your committee. We need to develop a long-term plan to eliminate the municipal infrastructure deficit. The $3 billion municipal infrastructure deficit in Manitoba has far exceeded the scope of what municipal governments can finance alone. A long-term plan is needed to eliminate the deficit and should involve the federal government, the provinces and municipal governments. This plan could include a permanent gas tax transfer with an escalator clause to protect its value over time and long-term extension of federal infrastructure programs. In addition, the federal and provincial governments should ensure a significant portion of new infrastructure programs are explicitly dedicated to municipal projects and project funding is available and accessible to meet the needs of small, rural and northern communities.

Pour conclure, nous avons quelques recommandations à adresser à votre comité. Nous devons élaborer un plan à long terme pour éliminer le déficit de l'infrastructure au niveau municipal. Ce déficit, qui se chiffre à 3 milliards de dollars, au Manitoba, dépasse de loin la portée de ce que les gouvernements municipaux peuvent financer à eux seuls. Il faut un plan à long terme pour éliminer ce déficit avec la participation du gouvernement fédéral, des provinces et des gouvernements municipaux. Ce plan pourrait inclure un transfert permanent de la taxe sur l'essence avec une clause d'indexation pour protéger sa valeur au fil des années, ainsi qu'une prolongation à long terme des programmes d'infrastructure fédéraux. De plus, le gouvernement fédéral et les provinces devraient veiller à ce qu'une partie importante des nouveaux programmes d'infrastructure soit expressément consacrée à des projets municipaux et à ce qu'il y ait un financement disponible et accessible pour répondre aux besoins des collectivités de petite taille, rurales et du Nord.

We need to clarify roles and responsibilities. We must reconsider the way governments work together to find economies, efficiencies and street-level solutions, particularly for issues that cut across jurisdictional boundaries, like climate change and immigrant settlement. This includes evaluating public policies and programs that overlap among orders of government and realigning roles and responsibilities with adequate and appropriate sources of revenue.

Nous devons clarifier les rôles et les responsabilités. Nous devons réexaminer la façon dont les gouvernements travaillent ensemble pour trouver des sources d'économies, des solutions efficaces et simples, surtout pour les problèmes qui ne connaissent pas de frontières, par exemple dans le domaine des changements climatiques ou de l'établissement des immigrants. Il faut notamment évaluer les politiques et les programmes des différents niveaux de gouvernement qui font double emploi et réaligner les rôles et responsabilités en les assortissant de sources de revenus adéquates.

Thank you for the opportunity to present our thoughts regarding this important public policy issue of the municipal fiscal imbalance.

Nous vous remercions de nous avoir permis de faire valoir notre point de vue au sujet de l'important dossier du déséquilibre fiscal municipal.

The Deputy Chairman: I have no doubt your recommendations are spot on in a number of ways. I am interested in knowing how you see the three orders of government getting together to start on this process. Do you have any suggestions of how that might happen?

Mr. Bell: I believe we have already started on this process. It started when all Canadians recognized that we had a problem, particularly with our infrastructure in all of our communities across Canada. It started with the GST and gas tax rebate. The infrastructure programs have been significant. We have already started to find a way and it is difficult when we have municipalities who operate by and large under the provinces; constitutionally that is the system we have. We can still work within that system and still have federal, provincial, municipal sharing of projects. We have many examples of how this can work well. I am very positive that we are already started on this process. We need to continue and recognize that there is a significant federal role in our communities and recognize the constitutional jurisdiction of the provinces.

La vice-présidente : Je n'ai aucun doute que nous avons pris bonne note de vos recommandations. Je voudrais savoir comment vous voyez les trois niveaux de gouvernement unir leurs forces pour entamer ce processus. Avez-vous des suggestions à cet égard?

M. Bell : Je crois que le processus est déjà entamé. Il a commencé lorsque tous les Canadiens ont reconnu l'existence d'un problème, surtout au niveau de l'infrastructure de toutes les collectivités du pays. Cela a commencé par la ristourne sur la TPS et la taxe sur l'essence. Les programmes d'infrastructure ont été importants. Nous avons déjà commencé à trouver une solution et c'est difficile étant donné que les municipalités sont largement placées sous l'autorité des provinces en raison de notre régime constitutionnel. Nous pouvons quand même travailler dans le cadre de ce régime qui permet au gouvernement fédéral, aux provinces et aux municipalités de réaliser des projets ensemble. Nous avons de nombreux exemples qui montrent que cela peut donner de bons résultats. Je suis convaincu que nous avons déjà entamé ce processus. Nous devons le poursuivre et reconnaître que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans nos collectivités en reconnaissant la compétence constitutionnelle des provinces.

The Deputy Chairman: Does the system you describe seem a bit ad hoc to you? Are you happy with a little bit here and a little bit here so to speak rather than a more rigorous system?

Mr. Bell: We have said that we want to sit down and talk with our provincial government about how to develop a better system rather than doing things on an ad hoc basis. We have to recognize that we need a suite of ways to deal with municipalities. There is no one single answer. We cannot expect to have one program or one way of dealing with all of the communities in Canada. We need a suite of tools at our fingertips. It may look ad hoc but we need to have a system that has this suite of tools.

La vice-présidente : Le système que vous décrivez vous semble-t-il un peu improvisé? Êtes-vous satisfait de recevoir un peu ici et un peu là au lieu d'avoir un système plus rigoureux?

M. Bell : Nous avons dit que nous voulions discuter avec notre gouvernement provincial de ce qu'on pourrait faire pour établir un meilleur système au lieu de procéder de façon ponctuelle. Il faut reconnaître que nous avons besoin d'un ensemble de solutions pour les municipalités. Il n'y a pas de solution unique. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce qu'un même programme ou une même solution convienne à toutes les collectivités du Canada. Il faut que nous ayons une série d'instruments à notre disposition. Cela peut sembler improvisé, mais il nous faut un système offrant une série d'instruments.

Senator Ringuette: I liked your comments about the agreements with your provincial government regarding the sharing of revenues from the provincial income tax and video gaming. Is it possible for you to provide this committee with a copy of that agreement? We would like to see how it is done in your province.

Le sénateur Ringuette : J'ai aimé ce que vous avez dit au sujet des ententes conclues avec votre gouvernement provincial pour le partage des recettes de l'impôt sur le revenu et des jeux vidéo. Pourriez-vous nous fournir la copie de cette entente? Nous aimerions voir comment cela a été fait dans votre province.

Mr. Bell: Certainly we can provide that. We had the Provincial Municipal Tax Sharing Act, but two years ago, the government brought in legislation and created the Building Manitoba Fund. Within legislation they put in place the formula under which this money would flow. We can certainly provide the legislation and the framework to your committee.

M. Bell : Certainement. Nous avions la Loi sur le partage des recettes fiscales, mais il y a deux ans, le gouvernement a légiféré pour créer le Fonds de croissance du Manitoba. Cette loi prévoyait une formule pour la distribution de cet argent. Nous pouvons certainement remettre au comité le texte de cette loi et de ce cadre législatif.

Senator Ringuette: Are we talking about targeted funds?

Le sénateur Ringuette : S'agit-il de fonds ciblés?

Mr. Bell: No. Previously it was not targeted at all. It was unconditional. When they created the Building Manitoba Fund the new monies that came as the economy grew needed to be put into infrastructure. The reporting mechanism is extremely simple and there is no requirement for it to be a specific type of infrastructure, it just needs to be for infrastructure.

M. Bell : Non. Au départ, ce n'était pas du tout ciblé. C'était inconditionnel. Lorsque le gouvernement a créé le Fonds de croissance du Manitoba, la croissance économique exigeait que les nouveaux fonds soient consacrés à l'infrastructure. Le mécanisme de rapport est extrêmement simple et il n'est pas nécessaire que l'argent soit dépensé pour un type d'infrastructure précis. Il suffit que ce soit pour l'infrastructure.

Sen. Ringuette: Is the Building Manitoba Fund that was put in place part of the Urban Development Agreement with the federal economic development agency in Western Canada? Is it part of that stream?

Mr. Bell: No, it is not. I am not very familiar with it but it is an actual agreement specific to a number of different types of projects. In Manitoba's case it is the City of Winnipeg, the Province of Manitoba and the Government of Canada. They are separate agreements put in place through western diversification.

Joe Masi, Executive Director, Association of Manitoba Municipalities: On the tax sharing, it goes to all municipalities.

Senator Ringuette: On what basis?

Mr. Masi: It is on a per capita basis on base amounts. We can provide you with the details. The agreements Ms. Slack talked about are unique to Winnipeg. They deal with the revitalization of neighbourhoods and immigration money. It is a whole package; it is a partnership. It started out as a core area initiative. Previously Minister Godfrey spoke highly of them when he was in that portfolio at the federal level.

Senator Ringuette: That is very interesting. This is the first time that I have heard about those two agreements.

Mr. Bell: The provincial and municipal tax sharing has been in place for Manitoba since the mid-1970s.

Senator Ringuette: Bravo to you. Thank you.

Senator Mitchell: Thank you very much. It is really good to hear from you. You mentioned climate change as an issue, I think, at the municipal level. I am not sure exactly what context that was in. Could you elaborate on that and on the responsibilities that the members of your association feel or the pressures that you feel to address the initiatives that you are taking, and so on?

Mr. Bell: We know that municipalities will be major players in any climate change initiative when it comes, and particularly our larger cities with urban transit and with trying to reduce greenhouse gas emissions from vehicles. That will require significant municipal resources to bring in those programs. Often, these municipal people are not involved in the actual legislation or the writing of the rules. I guess we were using it in the context of other orders of government putting in place rules that will cost municipalities money.

That is not to say that these are not things that we need and want; that is true in most every case — water protection would be another example. We are talking about rules, laws or regulations being legislated and municipalities needing to meet those regulations and having to pay for them.

Sen. Ringuette : Le Fonds de croissance du Manitoba faisait-il partie des Ententes sur le développement urbain qui ont été conclues avec l'agence fédérale chargée du développement économique de l'Ouest? Cela en fait-il partie?

M. Bell : Non. Je ne connais pas tous les détails, mais il s'agit d'une entente qui se rapporte à divers types de projets. Dans le cas du Manitoba, c'est une entente entre la ville de Winnipeg, la province du Manitoba et le gouvernement du Canada. Ce sont des ententes distinctes qui sont conclues dans le cadre de la Diversification économique de l'Ouest.

Joe Masi, directeur exécutif, Association des municipalités du Manitoba : Pour ce qui est du partage des recettes, toutes les municipalités en bénéficient.

Le sénateur Ringuette : Sur quelle base?

M. Masi : C'est distribué par habitant. Nous pouvons vous fournir des précisions. Les ententes dont Mme Slack a parlé sont particulières à Winnipeg. C'est de l'argent destiné à la revitalisation des quartiers et à l'immigration. C'est un programme complet. C'est un partenariat. Au départ c'était pour l'Opération centre-ville de Winnipeg. L'ancien ministre, M. Godfrey, a fait la louange de ces ententes lorsqu'il détenait ce portefeuille au niveau fédéral.

Le sénateur Ringuette : C'est très intéressant. C'est la première fois que j'entends parler de ces deux accords.

M. Bell : Le partage des recettes entre la province et les municipalités est en place au Manitoba depuis le milieu des années 1970.

Le sénateur Ringuette : Bravo. Merci.

Le sénateur Mitchell : Merci beaucoup. C'est un plaisir de vous entendre. Vous avez mentionné les changements climatiques parmi les enjeux municipaux. Je ne sais pas exactement dans quel contexte c'était. Pourriez-vous nous en parler, ainsi que des responsabilités qui pèsent sur les épaules des membres de votre association ou de la nécessité de prendre certaines initiatives?

M. Bell : Nous savons que les municipalités joueront un rôle important dans toute initiative qui sera prise pour faire face aux changements climatiques. C'est surtout vrai pour les grandes villes dans le cas du transport en commun et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des véhicules. Les municipalités auront besoin de ressources importantes pour mettre ces programmes en place. Souvent, les édiles municipaux ne participent pas à l'élaboration des lois ou des règlements. Je crois que nous en avons parlé dans le contexte des autres niveaux de gouvernement dont la réglementation coûtera cher aux municipalités.

Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas besoin de ces mesures ou que nous n'en voulons pas. C'est vrai dans presque tous les cas, par exemple également pour la protection de l'eau. Nous parlons des règles, des lois ou des règlements qui sont adoptés et que les municipalités doivent appliquer à leurs frais.

Senator Mitchell: There is that side to it, namely, the initiatives that you might need to take to reverse the proverbial carbon footprint. The other side of it is that there might already be or are beginning to be effects of global warming. Certainly there has been terrible flooding in Manitoba, but that seems to be relatively calm — maybe not just from global warming but there could be effects. Are municipalities beginning to assess that potential and the costs and the mitigative measures that they might have to take?

Mr. Bell: In Manitoba, we are probably not as far along as we would like to be. Yes, we have seen, over many decades, a number of floods and other natural disasters, for example forest fires are very common. Mr. Masi and I just returned from Churchill, where they had an early spring thaw this year. We saw what is happening with the ice. Everything that is happening up there is affecting northern Manitoba in particular as climate change affects northern Canada the most.

Senator Mitchell: Work needs to be done?

Mr. Bell: An awful lot of work is being done in the energy savings area in Manitoba. With work through FCM programs, the Green Municipal Fund has played a significant role there also.

Senator Mitchell: You mentioned the progress and the relationship you have with the province over sources of funding, municipal tax sharing agreements, video lottery sharing, and so on. That may be unprecedented across the provinces; I do not know. You said that while it helps, it is not enough.

I know you do not want to be pinned down but what would be enough and what would be the best source of funding? I know you alluded to that to some extent, but what is the figure?

Mr. Bell: One of the biggest problems we have not only in Manitoba but also in Canada is that we do not even know what would be enough. Together, between all of the orders of government, we need to study our infrastructure deficit. We do not even know what it is across Canada. We know, I think instinctively, that we are looking at a problem that will take a generation to fix — 20 years at least, if we start concentrating on it. One of the first things we need to do is come to some kind of terms with what we have as an infrastructure deficit out there. I do not know how much would be enough.

As to how we get there, I honestly believe that we need a suite of programs. Some of our major cities have opportunities to resource themselves with their own taxation measures, if they were allowed to do so. Some of our smaller cities may have some opportunities in that way as well. Some of our smaller communities, though, will have to depend more on grants and other programs from both the provincial and federal governments. The reality is that they just do not have the resources or are unlikely to have the resources.

Le sénateur Mitchell : D'un côté de la médaille il y a les initiatives à prendre pour réduire les émissions de gaz carbonique. De l'autre côté, il y a les effets du réchauffement climatique que nous commençons à ressentir. Il y a eu de terribles inondations au Manitoba. Les choses semblent relativement calmes de ce côté-là, et même si ce n'est pas uniquement causé par le réchauffement climatique, cela peut avoir une incidence. Les municipalités commencent-elles à évaluer ce potentiel ainsi que les coûts et les mesures d'atténuation qu'elles pourraient avoir à prendre?

M. Bell : Au Manitoba, nous ne sommes sans doute pas aussi avancés que nous le souhaiterions. Oui, nous avons eu un certain nombre d'inondations et d'autres catastrophes naturelles au cours des décennies passées. Par exemple, les incendies de forêt sont très courants. M. Masi et moi-même revenons tout juste de Churchill où le dégel printanier a été précoce cette année. Nous avons constaté l'état des glaces. Tout ce qui se passe dans le Nord touche particulièrement le nord de notre province, car les changements climatiques touchent surtout le nord du pays.

Le sénateur Mitchell : Il y a du travail à faire?

M. Bell : Nous faisons énormément de travail pour économiser l'énergie au Manitoba. Le Fonds municipal vert a également joué un rôle important à cet égard, dans le cadre des programmes de la FCM.

Le sénateur Mitchell : Vous avez mentionné les progrès que vous avez réalisés et vos relations avec la province en ce qui concerne les sources de financement, les ententes de partage des recettes, le partage des recettes des loteries vidéo, et cetera. Ces ententes n'existent peut-être pas dans les autres provinces; je ne sais pas. Vous avez dit que cela vous aide, mais que ce n'est pas suffisant.

Je sais que vous ne voulez pas trop vous avancer, mais quel montant serait suffisant et quelle serait la meilleure source de financement? Je sais que vous y avez fait allusion dans une certaine mesure, mais quel serait le chiffre?

M. Bell : Un des plus gros problèmes que nous avons, non seulement au Manitoba, mais aussi au Canada, est que nous ne savons même pas quelle somme d'argent cela exige. Il faut que tous les niveaux de gouvernement étudient ensemble le déficit de l'infrastructure. Nous ne savons même pas à combien il se chiffre dans l'ensemble du pays. Nous savons, d'instinct je pense, qu'il faudra toute une génération pour résoudre le problème, au moins 20 ans, si nous commençons à nous y attaquer sérieusement. Une des premières choses à faire est de reconnaître que nous avons un déficit de l'infrastructure. Je ne sais pas quel montant cela exige.

Quant à savoir comment résoudre le problème, je crois vraiment que nous avons besoin d'une série de programmes. Certaines de nos grandes villes ont la possibilité de s'autofinancer avec leurs propres mesures de taxation si on leur permet de le faire. Certaines de nos villes plus petites ont également des possibilités de ce côté-là. Néanmoins, un certain nombre de petites localités devront compter davantage sur les subventions et les autres programmes du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral. Le fait est qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires ou qu'elles ne les auront probablement pas.

The truth is that if all of our communities in Canada are suffering from the infrastructure deficit — and they are — then we have a significant national interest in ensuring that all of our communities in Canada are strengthened. All of our governments in Canada need to work on this.

Senator Mitchell: The previous presenter mentioned the federal responsibilities that seemed to be focused, somehow or another, at the municipal level, one of which was Aboriginals living in urban areas. That has certain programming responsibilities that come with it.

Were you aware of what the Kelowna accord would have brought? Were you able to assess that as being helpful? Was it far enough along so that you could make that assessment? Would you like to have it come back?

Mr. Bell: I would have to say that I do not know enough about it, to be honest.

Senator Eggleton: In response to Senator Mitchell's question about the provincial-municipal tax sharing agreement, you have said that is not enough.

What is your reliance on property tax? I think nationally it is about 53 per cent on average for municipalities. In terms of the infrastructure deficit, you mentioned $3 billion — the figure usually cited nationally is $60 billion; another $20 billion for urban transit. In the case of Manitoba, why has that infrastructure deteriorated to that point of having that significant deficit?

Mr. Bell: You have asked a number of questions here.

I think in Manitoba that we are probably somewhere around 47 per cent, which I believe is probably pretty good across Canada.

The truth is that our communities are not able to provide the services that our citizens require. We cannot replace the aging infrastructure as quickly as needed. We are still falling behind in that area.

As to how that happened, it is my belief that in the 1980s and 1990s, and perhaps even as far back as the 1970s, we became conscious about increasing taxes. There was a national goal to decrease debt and spending, not just at the federal or provincial levels, but also at the local level. We stopped or slowed down our spending on infrastructure, because it is something that is often hidden away, under the ground where we cannot see it, and it deteriorates at a rate where we do not notice it this year. Next year we might say, "It is maybe not quite as good as it was the year before." We lose track every year.

Throughout the 1980s and 1990s, in particular, we were creating an infrastructure deficit by not spending and not raising taxes. We still live in a world where people do not want to have taxes raised. The problem is that municipal taxes, the property

En réalité, si toutes les collectivités du Canada ont un déficit de l'infrastructure — et c'est le cas — nous devons veiller à les renforcer toutes, dans l'intérêt national. Tous les gouvernements du Canada doivent mettre l'épaule à la roue.

Le sénateur Mitchell : Le témoin précédent a mentionné les responsabilités fédérales qui semblaient dirigées vers les municipalités, notamment celle des Autochtones qui vivent en milieu urbain. Le gouvernement a certaines responsabilités à cet égard.

Savez-vous ce que l'Accord de Kelowna aurait apporté? Vous paraissait-il utile? Était-il suffisamment avancé pour que vous puissiez faire cette évaluation? Aimeriez-vous qu'il soit rétabli?

M. Bell : J'avoue que je ne suis pas suffisamment informé à ce sujet.

Le sénateur Eggleton : En réponse à la question du sénateur Mitchell concernant l'entente de partage des recettes entre la province et les municipalités, vous avez dit que ce n'était pas suffisant.

Dans quelle mesure dépendez-vous des impôts fonciers? Je crois qu'à l'échelle nationale, cela représente environ 53 p. 100 en moyenne du financement des municipalités. En ce qui concerne le déficit de l'infrastructure, vous avez parlé de 3 milliards de dollars. Le chiffre que l'on cite habituellement au niveau national est de 60 milliards de dollars, plus 20 milliards de dollars pour le transport en commun. Dans le cas du Manitoba, pourquoi l'infrastructure s'est-elle dégradée au point d'entraîner ce déficit important?

M. Bell : Vous avez posé un certain nombre de questions.

Je pense qu'au Manitoba nous nous situons probablement aux alentours de 47 p. 100, ce qui correspond assez bien, je crois, à la moyenne canadienne.

Le fait est que nos municipalités ne peuvent pas fournir les services dont nos citoyens ont besoin. Nous ne pouvons pas remplacer l'infrastructure vieillissante aussi rapidement qu'il le faudrait. Nous avons encore du retard sur ce plan.

Quant à la façon dont c'est arrivé, je crois que dans les années 1980 et 1990, et peut-être déjà dans les années 1970, nous avons commencé à vouloir freiner l'augmentation du fardeau fiscal. Nous avons eu pour objectif national de réduire la dette et les dépenses, pas seulement au niveau fédéral ou provincial, mais également au niveau local. Nous avons arrêté ou ralenti nos dépenses pour l'infrastructure, car elle est souvent cachée sous le sol où nous ne pouvons pas la voir, et elle se dégrade lentement. Nous ne le remarquons pas tout de suite, mais l'année suivante nous constatons que son état n'est peut-être pas aussi bon que l'année précédente. Cela échappe à notre vigilance d'année en année.

Tout au long des années 1980 et 1990, nous avons créé un déficit de l'infrastructure en arrêtant de dépenser et en n'augmentant pas les impôts. Nous vivons toujours dans un monde où les gens ne veulent pas que leurs impôts augmentent. Le

taxes, do not increase with the economy. It is not a growth tax. The federal and provincial governments see revenues increase even as they decrease the taxation rate. We can only increase our revenues by increasing our taxation rate. When we have provincial and federal governments decreasing their taxes, it is difficult for us to increase ours.

problème est que la croissance des taxes municipales, des impôts fonciers ne suit pas celle de l'économie. Ce n'est pas une taxe sur la croissance. Les gouvernements fédéral et provinciaux voient leurs revenus augmenter même s'ils diminuent leur taux d'imposition. Nous ne pouvons accroître nos revenus qu'en augmentant notre taux d'imposition. Lorsque le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral diminuent leur taux, il nous est difficile d'augmenter le nôtre.

Mr. Masi: Our brief referred to the education reliance property tax for education. In Manitoba, there has been a major lobby effort with our provincial government to get education off properties and into general revenues so that municipalities have room to finance more infrastructure. Many of our member communities say that they do not want to raise taxes because the education part of it is so high. In Manitoba they have made some moves and have tried to chip away at it, but a major source of revenue on the property tax bill goes to fund education.

M. Masi : Dans notre déclaration, nous avons mentionné que l'impôt foncier sert à financer l'éducation. Au Manitoba, nous avons fait de gros efforts pour essayer de convaincre le gouvernement provincial de financer l'éducation non plus avec les impôts fonciers, mais les recettes générales afin que les municipalités aient davantage les moyens de financer l'infrastructure. Un grand nombre de nos municipalités membres disent qu'elles ne veulent pas augmenter les taxes parce que l'éducation en absorbe une très forte proportion. Au Manitoba des mesures ont été prises pour essayer d'y remédier, mais une bonne partie de la facture d'impôts fonciers sert à financer l'éducation.

Senator Eggleton: What percent of your property tax is education?

Le sénateur Eggleton : Quel pourcentage de vos impôts fonciers est consacré à l'éducation?

Mr. Bell: Across the province, it is probably about 50 per cent.

M. Bell : Dans l'ensemble de la province, c'est sans doute aux alentours de 50 p. 100.

The Deputy Chairman: If the 50 per cent for education were removed, would you see municipalities reducing the taxes. First, let us say they could keep some of the realty taxes so they would have an increase in the monies for settlement and infrastructure and so on, would you see a reduction? You are a three-time elected president of your organization. What hopes do you have in the negotiations with your provincial government that you can pass this back up? Is it still a problem that it is not an elastic tax?

La vice-présidente : Si les 50 p. 100 pour l'éducation étaient supprimés, les municipalités réduiraient-elles leurs taxes? Tout d'abord, disons qu'elles garderaient une partie de ces taxes pour disposer de plus d'argent pour l'établissement des immigrants, l'infrastructure, et le reste, mais les taxes diminueraient-elles? C'est votre troisième mandat consécutif à la tête de votre organisation. Qu'espérez-vous des négociations avec le gouvernement provincial? Le fait qu'il ne s'agit pas d'une taxe élastique cause-t-il un problème?

Mr. Bell: Obviously, in the long term, we have the problem that it is not a growth tax.

M. Bell : Bien entendu, à long terme, le fait que cette taxe ne suit pas la croissance nous pose un problème.

If we could ever get to having less of the education tax from property taxes, it may given us some tax room. Personally, I think it would be difficult to take it all up because — for the same reason I said before — people do not want to see tax grabs. That is one of the problems with making tax room. If you ask a taxpayer, "Do you want to pay more taxes?" I can tell you that 90 per cent plus will say no; but if you ask, "Do you want more services?" they will say yes. Unfortunately, with municipalities the only way to provide more services is to charge more taxes, because that is the kind of tax regime we have. It would be hard to move into any kind of tax room.

Si nous pouvions obtenir un jour que l'éducation absorbe une part moins grande des impôts fonciers, cela pourrait nous laisser une certaine marge fiscale. Personnellement, je pense qu'il serait difficile de prendre toute la différence, car comme je l'ai déjà dit, les gens ne veulent pas de hausses d'impôts. C'est un des problèmes que cela pose. Si vous demandez aux contribuables s'ils désirent payer davantage d'impôts, je peux vous garantir que plus de 90 p. 100 d'entre eux répondront par la négative. Mais si vous leur demandez s'ils veulent plus de services, leur réponse sera affirmative. Malheureusement, la seule façon dont les municipalités peuvent fournir plus de services c'est en faisant payer plus d'impôts, car c'est le genre de régime fiscal que nous avons. Il serait difficile pour nous d'occuper l'espace fiscal qui serait libéré.

The Deputy Chairman: At some point in your paper you said there was a problem with lack of detail. I cannot find the context in which you said it, but it is something that always comes up for me when I look at the way some of the intergovernmental things works. It asks levels of government to do something and it is not detailed out specifically. Everyone is left doing the best they can,

La vice-présidente : Dans votre déclaration, vous avez dit que le manque de détails posait un problème. Je ne sais pas dans quel contexte vous l'avez dit, mais c'est une question qui me vient toujours à l'esprit lorsque j'examine la façon dont certaines choses fonctionnent au niveau intergouvernemental. On demande aux différents niveaux de gouvernement de faire quelque chose sans

or what they will. Then there are complaints from the citizens that X, Y and Z were not done. Can you find that in your paper? It caught my mind when you said it.

Mr. Bell: Yes. In Manitoba, a major municipal issue was the recently passed Water Protection Act. This act is really an enabling bill. Most of what will result from it will be from various regulations as they come along. We have already started on that legislation. There are requirements to do watershed planning, which is a good thing. To be honest, we do not disagree with anything that will be achieved through the Water Protection Act.

The province is providing up to $25,000 to put together a watershed plan, but the watershed plans are costing in the neighbourhood of $100,000 to $200,000 to put together. When they put together the watershed plan — and there is one now that has been completed and has been accepted by the province — the plan indicated there was about $6 million worth of work that needed to be done as a result of the plan. There is no funding for that as yet, as far as we know. There is no detail. There is nothing in the regulation or legislation that says what it will cost and who will pay for it. It is just, "This is what you shall do." As you start doing it you begin to realize how much it will cost. That is a frustration of municipal governments. So often other governments make regulations or laws without concern about how much it might cost the municipalities to implement.

The Deputy Chairman: When you talked getting a percentage of the video gaming, I thought, "How did your province manage to do that?" What have other provinces asked about the process you went through to get those taxes under your control and how are you accountable for them to the province?

Mr. Bell: They were all before my time. The tax sharing was unconditional. I believe that at the time the provincial government — and I believe Mr. Schreyer was the premier at the time — said this is what they would do. I do not think it was negotiated; it just happened.

Senator Mitchell: Might that not have had something to do with the fact that the greater Winnipeg area constitutes such a significant portion of the population of Manitoba and, therefore, the political power? Do not 50 per cent of the seats in the provincial legislature come from one single area?

Mr. Bell: Winnipeg has about 58 per cent of the total population of Manitoba.

Senator Mitchell: It has huge political power.

Mr. Bell: Yes, but the provincial tax sharing goes to everyone and because of the base amount, Winnipeg actually gets less per capita.

Senator Mitchell: I am saying that simply because Winnipeg would be such a significant political power base, you would have to appease it, and if you give it to Winnipeg, you have to give it to all the other municipalities.

entrer dans les détails. Les gens font alors de leur mieux ou ce qu'ils veulent bien faire. Ensuite, les citoyens se plaignent que telle ou telle chose n'a pas été faite. Pouvez-vous trouver ce passage dans votre texte? Cela m'a frappée quand vous l'avez dit.

M. Bell : Oui. Au Manitoba, la Loi sur la protection des eaux qui a été adoptée récemment pose un problème important pour les municipalités. Il s'agit en fait d'une loi habilitante. La plupart des mesures qui en résulteront émaneront des divers règlements qui seront pris. Nous avons déjà commencé à donner suite à cette loi. Elle contient des exigences concernant la planification des bassins hydrographiques, ce qui est une bonne chose. J'avoue que nous sommes d'accord avec tout ce qui sera fait grâce à la Loi sur la protection des eaux.

La province fournit jusqu'à 25 000 $ pour préparer un plan de gestion du bassin hydrographique, mais ce genre de plan coûte environ 100 000 $ à 200 000 $. Un de ces plans a été établi et accepté par la province et il mentionnait qu'il faudrait réaliser des travaux d'une valeur d'environ 6 millions de dollars. À notre connaissance, il n'y a pas encore de financement pour cela. La loi ne fournit aucune précision. Il n'y a rien dans le Règlement ou la loi disant combien cela coûtera et qui paiera la note. On nous dit seulement ce que nous devons faire. C'est quand on commence à y donner suite qu'on se rend compte de ce que cela coûtera. C'est très décourageant pour les gouvernements municipaux. Par conséquent, les autres niveaux de gouvernement adoptent souvent des règlements ou des lois sans se soucier de savoir combien cela coûtera aux municipalités.

La vice-présidente : Quand vous avez dit que vous obtenez un pourcentage des jeux vidéo, je me suis demandé comment votre province réussissait à le faire. Les municipalités des autres provinces se sont-elles intéressées au processus que vous avez suivi pour placer ces taxes sous votre contrôle et comment rendez-vous des comptes à la province?

M. Bell : Tout cela s'est passé avant mon temps. Le partage des taxes était inconditionnel. Je crois qu'à l'époque, le gouvernement provincial qui était dirigé, je pense, par M. Schreyer, a dit que c'est ce qu'il allait faire. Je ne pense pas que cela a été négocié.

Le sénateur Mitchell : Cela n'a-t-il pas un rapport avec le fait que l'agglomération urbaine de Winnipeg représente une partie importante de la population manitobaine et, par conséquent, un pouvoir politique important? Est-ce que la moitié des sièges à l'Assemblée législative ne sont pas regroupés dans un même secteur?

M. Bell : Winnipeg compte environ 58 p. 100 de la population totale du Manitoba.

Le sénateur Mitchell : Elle a un pouvoir politique énorme.

M. Bell : Oui, mais le partage des recettes provinciales se fait entre tout le monde et comme il y a un montant de base, Winnipeg obtient moins par habitant.

Le sénateur Mitchell : Si je dis cela, c'est simplement parce que Winnipeg a un pouvoir politique tellement important qu'il faut lui donner satisfaction et que si vous accordez quelque chose à Winnipeg, il faut l'accorder aussi à toutes les autres municipalités.

The Deputy Chairman: Call Mr. Schreyer.

Senator Mitchell: It all comes down to politics.

Mr. Bell: The politics in Manitoba — and I am getting out of the municipal area — is that we have one government for a while and then we have another, not like Alberta. At any point in time, there can be a new government and maybe something happens because of that change of leadership.

The Deputy Chairman: Thank you both very much for taking the time to come here this evening.

Mr. Bell: Thank you for inviting us.

The committee adjourned.

La vice-présidente : Appelons M. Schreyer.

Le sénateur Mitchell : C'est toujours une question de politique.

M. Bell : Pour ce qui est de la politique au Manitoba — et je ne parle pas du niveau municipal — nous avons des gouvernements différents en alternance, contrairement à l'Alberta. Lorsque nous avons un nouveau gouvernement, le fait que nous ayons un nouveau parti au pouvoir peut entraîner certaines mesures.

La vice-présidente : Merci infiniment à tous les deux d'avoir pris le temps de venir ici ce soir.

M. Bell : Merci de nous avoir invités.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, May 29, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m. to examine and report upon issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

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

[*English*]

The Deputy Chairman: On December 12, 2006, the committee issued an interim report, *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach*, as part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories. Over the last month the committee has heard from a number of witnesses as part of our review of vertical fiscal balance, which is the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of governments in Canada.

Joining us to start, by video conference from Toronto, is Douglas Reycraft, President of the Association of Municipalities of Ontario. Mr. Reycraft is accompanied by Brian Rosborough, Director of Policy.

Good morning and thank you for joining us, gentlemen. The committee has received your remarks and are prepared to follow along as you deliver your opening statement, after which we will move to the senators' questions and answers.

Doug Reycraft, President, Association of Municipalities of Ontario: Thank you. I am the mayor of the municipality of Southwest Middlesex, a small rural municipality of about 6,000 people near London, Ontario. I am also a counsellor with the County of Middlesex, which surrounds the city of London, to put things into geographic perspective. I am also the president of the Association of Municipalities of Ontario, AMO.

As you know, Canada has an international reputation for being one of the best countries of the world in which to live. In large part, this is due to the quality of life found in the cities and towns that make up Canada. In Ontario, that quality is threatened by diminishing municipal resources and a deteriorating infrastructure system.

OTTAWA, le mardi 29 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 h 34 afin d'étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement au Canada.

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

[*Traduction*]

La vice-présidente : Le 12 décembre 2006, le comité a publié un rapport d'étape intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes,* dans le cadre de l'étude entreprise sur les accords fiscaux s'appliquant aux provinces et aux territoires. Lors du mois passé, le comité a entendu toute une série de témoins, dans le cadre de son examen de l'équilibre vertical, soit la répartition des ressources fiscales et des responsabilités en matière de dépenses entre les différents pouvoirs publics au Canada.

Se joignent à nous aujourd'hui, par vidéoconférence, de Toronto, Douglas Reycraft, président de l'Association des municipalités de l'Ontario, qui est accompagné de Brian Rosborough, directeur des politiques.

Bonjour messieurs et merci d'avoir accepté de comparaître. Nous avons reçu vos documents et nous apprêtons à suivre votre allocution sur ceux-ci, avant de passer aux questions et aux réponses.

Doug Reycraft, président, Association des municipalités de l'Ontario : Merci. Je suis maire de Southwest Middlesex, petite municipalité rurale d'environ 6 000 âmes, près de London, en Ontario. Je suis aussi conseiller du County of Middlesex, qui entoure la ville de London, histoire de placer les choses sur la carte. Je suis enfin président de l'Association of Municipalities of Ontario, l'AMO.

Comme vous le savez, le Canada est reconnu comme l'un des pays qui offrent les meilleures conditions de vie au monde. Cette réputation internationale découle en grande partie de la qualité de vie dans les villes du pays. En Ontario, cette qualité de vie est menacée par la diminution des ressources municipales et la détérioration des infrastructures.

At the heart of this lies a fundamentally flawed provincial-municipal fiscal relationship whereby 50 cents of every dollar paid in property taxes by Ontarians is siphoned into provincial programs, including education and social services. In Ontario, we collect about $18 billion in property taxes. About $6 billion a year of that is used for education and another $3 billion is lost through mandatory municipal cost sharing of health and social services programs such as benefits for disabled persons and
long-term care for seniors.

No other province does this, and because of it, Ontario municipalities do not have access to sustainable revenue that matches their responsibilities. We see this in our streets, on our highways, in our transit systems and in our community centres. In most cases, the significant capital projects in our municipalities were undertaken in a previous decade, if not in a previous generation. It is not what one would expect of a province with the highest property taxes in the world.

Today, Ontarians pay $237 per person more in property taxes than other Canadians do, yet the provincial government spends $258 less than the rest of Canada on health and social programs and services. I suggest it is no coincidence that those two numbers are so similar.

We can do better and we owe it to our communities to make sure we do. Canada's citizens expect all orders of government to work together to build a strong and competitive nation, and that begins with vibrant and sustainable communities that meet the most immediate needs of their citizens.

I do believe in giving credit where credit is due, and also in holding governments accountable in their policy decisions. The federal government deserves credit for recognizing the overwhelming need for infrastructure investments in this province and providing a meaningful source of support in the form of the federal gas tax. This funding has proved to be of great benefit to municipalities and they have shown their gratitude by using it to serve their communities well. Importantly, this funding is entitlement-based rather than application-based, making it possible for all municipalities in the province to have access to this revenue and to plan ahead to make the most of this opportunity.

Ontario's municipalities were pleased and encouraged by the decision in this 2007 federal budget to extend this funding for a further four years. Ultimately, this funding must be made permanent to keep this country competitive in the face of a massive and growing infrastructure deficit.

Ontario municipalities, largely through AMO, are working with the province to review the fiscal structures that we share. Obviously, the province's fiscal relationship vis-à-vis the federal government has a profound impact on those structures.

Le cœur du problème est une relation fiscale provinciale-municipale fondamentalement tordue qui fait que 50 p. 100 des taxes municipales sont siphonnées dans les programmes provinciaux, notamment l'éducation et les services sociaux. En Ontario, nous percevons environ 18 milliards de dollars d'impôt foncier. Quelque six milliards de dollars par année sont consacrés à l'éducation et un autre trois milliards de dollars est perdu dans les programmes obligatoires à frais partagés en santé et en services sociaux comme les prestations d'invalidité et les soins à long terme pour les personnes âgées.

Aucune autre province ne fait cela — et, pour cette raison, les municipalités de l'Ontario n'ont pas accès à des revenus durables proportionnels à leurs responsabilités. Nous le voyons dans nos rues, sur nos routes, dans nos réseaux de transport en commun et dans nos centres communautaires. Dans la plupart des cas, les grands projets d'immobilisation de nos municipalités ont été réalisés dans une autre décennie, voire par la génération précédente. Ce n'est pas ce à quoi on pourrait s'attendre de la province où l'impôt foncier est le plus élevé au monde.

Aujourd'hui, les Ontariens paient 237 dollars par personne de plus en impôt foncier que le reste du Canada, mais le gouvernement provincial consacre 258 dollars de moins que le reste du Canada aux programmes de santé et aux services sociaux. Selon moi, ce n'est pas un hasard si ces deux chiffres sont si proches.

Nous pouvons faire mieux et, pour le bien de nos collectivités, nous devons faire mieux. Les citoyens du Canada s'attendent à ce que tous les ordres du gouvernement travaillent main dans la main pour bâtir un pays fort et concurrentiel — et cela commence par des collectivités dynamiques et durables qui répondent aux besoins les plus immédiats des citoyens.

Je crois qu'il faut rendre à César ce qui appartient à César — et aussi tenir les gouvernements responsables de leurs décisions politiques. Il faut féliciter le gouvernement fédéral d'avoir reconnu le gigantesque besoin d'investissements dans les infrastructures de la province et d'avoir établi une importante source de financement au moyen de la taxe fédérale sur l'essence. Ce financement s'est révélé très utile pour les municipalités, qui ont exprimé leur gratitude en utilisant ces fonds pour bien servir leurs collectivités. Fait important, ce financement se fonde sur des droits plutôt que sur des demandes, ce qui permet aux municipalités d'y avoir accès et de planifier pour l'utiliser au meilleur escient.

Les municipalités de l'Ontario se sont réjouies et ont été encouragées lorsque le budget fédéral de 2007 a annoncé la prolongation de ce financement pendant quatre autres années. Au fond, ce financement devrait devenir permanent pour que le pays demeure concurrentiel au lieu de laisser se creuser le déficit énorme et croissant des infrastructures.

Les municipalités de l'Ontario, en grande partie par l'entremise de l'AMO, procèdent avec la province à un examen des structures financières partagées. De toute évidence, la relation fiscale entre la province et le gouvernement fédéral a de profondes répercussions sur ces structures.

Whether or not municipalities achieve their objectives with the joint provincial-municipal fiscal review, the fact remains that we have a decade-old infrastructure deficit that continues to grow by billions of dollars every year. It limits our ability to provide safe, clean water, to protect the environment, and to provide reliable transit and efficient transportation networks.

These kinds of limitations hurt more than the communities affected directly; they hurt the perception of quality of everyday life in this country. The only way to protect our hard-earned reputation of providing first-rate communities in which to live and to do business is to put municipalities back on a secure and sustainable fiscal footing.

Ultimately, what Ontario's municipalities need to thrive is a provincial-municipal relationship that works, not what the Ontario government has been offering us in its place — basically programs designed to prop up a system that does not work.

A better federal and provincial fiscal relationship is needed to lay the groundwork for a municipal fiscal relationship within Ontario that is sustainable, predictable, and accountable. The bottom line is that the vertical fiscal imbalance between Canada and Ontario has a direct impact on Ontario's municipal governments and by extension on the quality of municipal programs and services throughout the province.

Achieving a vertical balance with Canada will put the province in a better position to provide a fair deal to municipalities and end its reliance on municipal property taxes to fund provincial programs and services. That reliance costs Ontario's municipal property taxpayers more than $3 billion every year for income redistribution and health-related programs alone.

The province's reliance on municipal property tax revenue is detrimental to Ontario's future prosperity and the premier has admitted as much. The problem is that they have limited means to provide alternatives.

It is beyond due time that we achieve sound and sustainable fiscal policy for all orders of government. Ontario's municipalities are asking the federal government to take the first steps to achieve this.

Ontario municipalities would not make the request if we did not believe we had something to offer in return. In return for a sustainable source of revenue, we can offer financially sustainable communities, stable and affordable property tax rates, growth that is fully financed by development, safe and well-maintained communities, attractive streets, flourishing parks, access to recreation, and communities where families choose to live and work and where businesses choose to invest. In return for good public and fiscal policy, we offer competitive communities to support a competitive Canada, and that should be paramount on every government's list.

Que les municipalités atteignent ou non les objectifs de l'examen fiscal conjoint provincial-municipal, il n'en demeure pas moins que le déficit des infrastructures remonte à une décennie et continue d'augmenter à raison de milliards de dollars par année. Cela limite notre capacité de fournir de l'eau potable, de protéger l'environnement et d'offrir des réseaux de transport en commun fiables et efficients.

Ces limites n'ont pas seulement des répercussions négatives sur les collectivités directement touchées — elles ont des répercussions négatives sur la perception de la qualité de vie du pays. La seule façon de protéger notre réputation durement méritée d'offrir des collectivités qui procurent une excellente qualité de vie et des conditions propices aux consiste à remettre les municipalités sur des assises financières solides et durables.

Ce dont les municipalités de l'Ontario ont besoin pour prospérer, c'est d'une relation provinciale-municipale qui fonctionne — pas ce que le gouvernement de l'Ontario nous offre, soit des programmes visant à maintenir un système qui ne fonctionne pas.

Il faut une meilleure relation fiscale fédérale-provinciale afin de jeter des bases d'une relation fiscale municipale en Ontario qui soit durable, prévisible et responsable. En réalité, le déséquilibre fiscal vertical entre le Canada et l'Ontario a des conséquences directes sur les administrations municipales de l'Ontario et, par ricochet, sur la qualité des programmes et services municipaux dans la province.

L'équilibre vertical avec le Canada rendra la province plus équitable à l'égard des municipalités et mettra fin à sa dépendance envers l'impôt foncier municipal pour financer les programmes et services provinciaux — une dépendance qui coûte aux propriétaires fonciers ontariens plus de 3 milliards de dollars par année, uniquement pour les programmes de redistribution du revenu et de santé.

La dépendance de la province envers l'impôt foncier municipal nuit à la prospérité future de l'Ontario — et le premier ministre de la province l'a bien reconnu. Le problème, c'est que la province a des moyens limités pour trouver d'autres solutions.

Il est grand temps qu'on élabore une politique fiscale saine et durable pour tous les ordres de gouvernement. Les municipalités de l'Ontario demandent que le gouvernement fédéral fasse les premiers pas en ce sens.

Les municipalités de l'Ontario ne feraient pas cette demande si elles ne croyaient pas pouvoir offrir une précieuse contrepartie. En échange d'une source de financement durable, nous offrons : des collectivités financièrement viables; des taux de l'impôt foncier stables et abordables; une croissance financée entièrement par le développement; des collectivités sûres et bien entretenues; des rues attrayantes, des parcs florissants et un accès à des activités récréatives; des collectivités où les familles choisissent de vivre et de travailler et où les entreprises choisissent d'investir. En contrepartie d'une saine politique publique et fiscale, nous offrons des collectivités concurrentielles pour appuyer un Canada concurrentiel. Cet objectif devrait venir en tête de liste pour tous les gouvernements.

Another important way to support this shared goal is to ensure that federal funding actually makes its way to municipalities. AMO supports a flexible national framework that allows programs to be tailored to meet the needs of individual jurisdictions. Indeed, that is part of what makes the federal gas tax so successful. However, by combining funding for both provincial and municipal projects together under the Building Canada Fund in Budget 2007, the interests of Canada's municipalities may be overtaken by those of their provincial or territorial jurisdictions.

Only with sustainable, predictable, long-term and dedicated federal infrastructure funding can municipalities turn the page and move forward with progressive capital planning and construction activities.

AMO would be pleased to work with Infrastructure Canada in the development of the Building Canada Fund as a means of ensuring continued success of the national economy through investment in local infrastructure. We offered solid advice and recommendations during last fall's national consultations. We are looking forward to seeing that advice reflected in the rollout of the Building Canada Fund.

AMO believes that the fundamental goals of all orders of Canadian government are the same. We all want to be part of a competitive nation with thriving economies, first-rate infrastructure and healthy communities, and we all need sustainable sources of revenue to make that happen.

We are asking that the federal government take a hard and honest look at the role that municipal governments play in sustaining this vision and at the national consequences of siphoning property taxes away from the municipal treasury. It is time to put an end to an era of provincial downloading and deferred infrastructure investments that have occurred to the detriment of our communities, our province, and our country for far too long.

Senator Ringuette: This is a very good presentation. We have learned from other sources about the downloading that has happened in Ontario from the provincial government's responsibility to the municipalities.

You indicated on the first page of your presentation that you provide social services programs such as disability benefits and long-term care for seniors at the municipal level.

Mr. Reycraft: That is correct. Since the late 1990s or early in this decade, Ontario's 445 municipalities have had to pay for 20 per cent of the cost of services and benefits to disabled persons within the province and 50 per cent of the cost of administration of that program. The program is designed by the provincial government. It is administered by employees of the provincial government, and yet municipal property taxes are used to pay for a portion of that program. The only thing municipalities have to do with the Ontario Disability Support Program is write the cheque for part of the cost.

Une autre façon importante d'appuyer cet objectif commun consiste à faire en sorte que le financement fédéral parvienne vraiment aux municipalités. L'AMO appuie un cadre national souple permettant d'adapter les programmes aux besoins de chaque ordre de gouvernement — c'est d'ailleurs en partie ce qui fait le succès de la taxe fédérale sur l'essence. Mais en combinant le financement des projets provinciaux et municipaux dans le Fonds Chantiers Canada dans le budget fédéral de 2007, il se pourrait que les intérêts des municipalités du Canada soient éclipsés par ceux de la province ou du territoire.

Ce n'est qu'avec du financement fédéral des infrastructures durable, prévisible et désigné que les municipalités peuvent tourner la page et planifier de façon progressiste leurs immobilisations et réaliser leurs travaux de construction.

L'AMO serait ravie de travailler avec Infrastructure Canada au développement du Fonds Chantiers Canada pour assurer la réussite continue de l'économie nationale par des investissements dans les infrastructures locales. Nous avons présenté des conseils judicieux et des recommandations durant les consultations de l'automne dernier et nous espérons que ces conseils se refléteront dans le Fonds Chantiers Canada.

L'AMO croit que les objectifs fondamentaux de tous les ordres de gouvernement sont identiques. Nous voulons tous appartenir à un pays concurrentiel, caractérisé par une économie florissante, des infrastructures de haute qualité et des collectivités en santé — et nous avons tous besoin de sources de revenu durables pour pouvoir atteindre ces objectifs.

Nous demandons que le gouvernement fédéral examine en profondeur et avec sérieux le rôle que jouent les municipalités dans le maintien de cette vision — et les conséquences nationales du siphonage de l'impôt foncier qui devrait rester dans le trésor municipal. Il est grand temps de mettre fin à une ère de délestage provincial et de report des investissements dans les infrastructures dont souffrent depuis trop longtemps nos collectivités, notre province et notre pays.

Le sénateur Ringuette : C'est une excellente allocution. D'autres sources nous ont indiqué que le gouvernement de l'Ontario s'était délesté de ses responsabilités sur les municipalités.

Vous indiquez, à la première page de votre exposé, que vous assurez au niveau municipal des programmes de services sociaux comme les prestations d'invalidité et les soins à long terme pour les personnes âgées.

M. Reycraft : C'est exact. Depuis la fin des années 1990 ou le début de notre décennie, les 445 municipalités de l'Ontario doivent assumer 20 p. 100 du coût des services et des prestations fournis aux résidants handicapés de la province et 50 p. 100 des coûts d'administration de ce programme. Le programme est conçu par le gouvernement provincial, administré par des fonctionnaires provinciaux; mais ce sont des impôts fonciers municipaux qui financent une partie du programme. Le seul lien entres les municipalités et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, ce sont les chèques que doivent signer les municipalités afin de couvrir une partie des coûts.

Senator Ringuette: What is the net percentage of property tax that the municipal governments receive after removing 20 per cent for the programs and 50 per cent for the administration of these programs? What is the net percentage that you keep on your property tax?

Mr. Reycraft: We keep 50 cents out of every property tax dollar that we collect to provide municipal services. The total value of property taxes collected by Ontario's 445 municipalities is roughly $18 billion per year. Of that $18 billion, $6 billion is sent to school boards to provide elementary and secondary education. That is topped up by a provincial contribution as well. About $3 billion of the $18 billion is used to pay for health and social services like support for disabled individuals, social housing, ambulance services and other programs that in other provinces are paid for through sales and income taxes.

Senator Ringuette: You keep 50 per cent of the property tax, which includes the education tax.

Mr. Reycraft: That is right.

Senator Ringuette: How does that compare to the other provinces in regard to the property tax that the municipalities can keep?

Mr. Reycraft: I am not sure if I have seen that number. I can respond to your question most effectively by referring to something I said in my comments. We know from studies that have been done by Professor Harry Kitchen of Trent University in Peterborough, Ontario, that Ontarians pay on average $237 per person more in taxes than the average across the country. If you take that $237 and multiply it by the population of the province, which is about 12 million people, it comes close to $3 billion.

Senator Ringuette: You have also indicated that you are negotiating with the provincial government on a new provincial and municipal fiscal framework. Does your negotiation include a per capita redistribution like the province of Ontario requested from the federal government?

Mr. Reycraft: Our negotiations have not advanced to that point yet. The premier announced the launch of the Provincial-Municipal Fiscal and Service Delivery Review last August during our annual general meeting in Ottawa. Negotiations through that review have been progressing, perhaps more slowly than we would like, but to this point the negotiations have tended to focus on the roles and responsibilities of the two orders of government rather than on the financial share, either on a per capita basis or any other basis. We have not really got down to the issue of discussing how the costs should be shared at this point.

Senator Ringuette: Have you looked at a per capita redistribution as a pre-emptive measure to suggest to the Province of Ontario? Have you studied that issue?

Le sénateur Ringuette : Quel est le pourcentage net des impôts fonciers que reçoivent les administrations municipales, une fois déduits 20 p. 100 pour les programmes et 50 p. 100 pour l'administration de ces programmes? Quel est le pourcentage de vos impôts fonciers que vous conservez?

M. Reycraft : Nous conservons 50 cents sur chaque dollar perçu en impôt foncier; cela va à la prestation de services municipaux. La valeur totale de l'impôt foncier perçu par les 445 municipalités de l'Ontario se chiffre à quelque 18 milliards de dollars par an. Sur ces 18 milliards, 6 milliards de dollars vont aux conseils scolaires, pour l'éducation élémentaire et secondaire, une contribution de la province s'y ajoutant. Environ 3 milliards de dollars sur ces 18 milliards de dollars vont au paiement de services de santé ou de services sociaux, tels le soutien aux personnes handicapées, le logement social, les services d'ambulance et d'autres programmes qui, dans d'autres provinces, sont financés par l'impôt sur le revenu et les taxes de vente.

Le sénateur Ringuette : Vous conservez 50 p. 100 de l'impôt foncier, ce qui inclut l'impôt pour l'éducation.

M. Reycraft : Effectivement.

Le sénateur Ringuette : Qu'en est-il dans les autres provinces? Quelle part de l'impôt foncier les municipalités conservent-elles?

M. Reycraft : Je ne suis pas sûr d'avoir vu ce chiffre. La meilleure façon pour moi de répondre à votre question est de vous renvoyer à quelque chose que j'ai dit dans mes commentaires. Des études effectuées par le professeur Harry Kitchen, de Trent University, à Peterborough, en Ontario, montrent que les Ontariens paient en moyenne 237 $ de plus par personne en impôt que la moyenne au Canada. Si vous prenez ces 237 $ supplémentaires et si vous les multipliez par la population de la province, soit environ 12 millions de personnes, vous arrivez à un total s'approchant de 3 milliards de dollars.

Le sénateur Ringuette : Vous avez également dit que vous êtes en train de négocier un nouveau cadre fiscal provincial-municipal avec le gouvernement provincial. Vos négociations comprennent-elles une redistribution par habitant, comme celle que la province de l'Ontario a demandée au gouvernement fédéral?

M. Reycraft : Nos négociations n'en sont pas encore là. Le premier ministre a annoncé le lancement d'un examen de la fiscalité et de la prestation des services provinciaux et municipaux en août dernier, lors de notre assemblée générale annuelle à Ottawa. Nos négociations ont progressé dans le cadre de cet examen, peut-être plus lentement que nous l'aurions espéré, mais pour l'instant, les négociations portent principalement sur les fonctions et responsabilités des deux ordres de gouvernement plutôt que sur le partage financier, que ce partage se fonde sur le nombre d'habitants ou sur d'autres critères. Nous n'en sommes pas encore arrivés à la question de savoir comment les coûts devraient être partagés.

Le sénateur Ringuette : Avez-vous envisagé de proposer à la province de l'Ontario une redistribution par habitant à titre de mesure préventive? Avez-vous examiné cette question?

Brian Rosborough, Director of Policy, Association of Municipalities of Ontario: In terms of the provincial-municipal fiscal relationship in Ontario, there is no stable funding that the province provides to municipalities to assist with their responsibilities. Rather, we have a structural imbalance based on cost sharing for social programs, including welfare and disability benefits, whereby municipalities are providing a net subsidy to the province in terms of operating costs. Our discussions will focus on improving the structural fiscal relationship between the province and municipalities, and to the greatest extent possible, to relieve us of cost-sharing responsibilities for programs that in other provinces and territories are fully funded by the province instead of municipalities.

The province does have a funding program called the Ontario Municipal Partnership Fund, but it is designed largely as a mitigation tool to offset some of the problems associated with our structural cost-sharing arrangements.

Senator Ringuette: I understand. I do not want to take all the time. I am sure my colleagues have a few more questions. If time permits, I will come back.

Senator Eggleton: I would like to ask you about uploading. You have talked about downloading and the burden it placed on municipalities. Are you engaged in an effort for uploading? I did not see it mentioned in your brief.

Mr. Reycraft: That will be an important part of the outcome of our current fiscal review with the provincial government. Our focus is on the cost of services that are generally funded by the provincial and territorial governments in other parts of the country, not on the delivery of those services.

One positive outcome of the downloading that occurred in the late 1990s during the Harris government's time in power here in Ontario is that municipalities are now delivering services. For example, land ambulances used to be delivered by the province in most parts of Ontario prior to the downloading that occurred. Municipalities are able to deliver that service in a more effective and efficient manner than the provincial government simply because they know the demographic and geographic realities of their municipalities and can plan for the location of stations and the deployment of paramedics in a way that did not occur while the provincial government was delivering the service.

We are not opposed to municipalities delivering provincial services for the provincial government. It is paying for them that is our challenge.

Senator Eggleton: I understand that. You need the resources. There are at least a couple of models of how resources can be expanded by the federal government. The previous government

Brian Rosborough, directeur des politiques, Association des municipalités de l'Ontario : En ce qui concerne la relation fiscale provinciale-municipale en Ontario, la province n'offre pas de financement stable aux municipalités pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités. Il existe par conséquent un déséquilibre structurel en fonction du partage des coûts des programmes sociaux, y compris les prestations d'aide sociale et d'invalidité, ce qui fait en sorte que les municipalités fournissent à la province une subvention nette au titre des coûts de fonctionnement. Nos négociations porteront sur les moyens d'améliorer la relation fiscale structurelle entre la province et les municipalités et, dans toute la mesure du possible, d'éliminer notre responsabilité en matière de partage des coûts à l'égard de programmes qui, dans d'autres provinces et territoires, sont entièrement financés par la province, plutôt que par les municipalités.

La province dispose d'un programme de financement que l'on appelle le Fonds de partenariat municipal de l'Ontario, mais ce programme est conçu principalement en vue d'atténuer certains des problèmes liés à nos structures de partage des coûts.

Le sénateur Ringuette : Je comprends. Je ne veux pas monopoliser tout notre temps. Je suis sûre que mes collègues ont d'autres questions à poser. Si nous en avons le temps, j'y reviendrai plus tard.

Le sénateur Eggleton : J'ai une question au sujet du délestement. Vous avez parlé du délestement des responsabilités provinciales vers les municipalités et du fardeau que cela a imposé à ces dernières. Avez-vous entrepris un délestement inverse? Je n'en ai pas vu de mention dans votre mémoire.

M. Reycraft : C'est l'un des résultats importants qu'aura l'examen fiscal que nous faisons actuellement conjointement avec le gouvernement provincial. Nous nous concentrons sur le coût des services qui sont généralement financés par les gouvernements provinciaux et territoriaux ailleurs au Canada, et non sur la prestation de ces services.

L'un des effets positifs du délestement qui s'est fait à la fin des années 1990, par le gouvernement Harris, alors qu'il était au pouvoir en Ontario, c'est que les municipalités peuvent maintenant offrir des services. Par exemple, avant ce délestement, les services d'ambulance terrestre étaient offerts par la province dans la plupart des régions de l'Ontario. Les municipalités sont toutefois en mesure d'offrir ce service de façon plus efficace et plus efficiente que le gouvernement provincial, pour la simple raison qu'elles connaissent les facteurs démographiques et géographiques de leur territoire et qu'elles peuvent ainsi planifier l'emplacement des postes et le déploiement des auxiliaires médicaux mieux que ne le faisait le gouvernement provincial lorsqu'il était chargé de ce service.

Nous ne nous opposons pas à ce que les municipalités prennent en charge la prestation de services provinciaux pour le gouvernement provincial. Ce qui nous dérange, c'est de payer ces services.

Le sénateur Eggleton : Je comprends cela. Vous avez besoin de ressources. Il existe au moins deux modèles quant à la façon dont le gouvernement fédéral peut accroître ses ressources. Le

had the New Deal for Cities. It was quite hands-on in terms of the provision of different infrastructure funds, tripartite agreements, et cetera.

There is also a body of thought in the current federal government that a greater emphasis should not be on the hands-on aspect of things. The arrangements should be less hands-on but involve more the provision of additional resources to the provinces as part of a vertical rebalancing. By doing that, then the provinces would have the responsibility. Both theories respect the constitutional arrangement, I might add.

Do you have any thoughts on the federal government becoming more or less involved in infrastructure and other municipal urban issues?

Mr. Reycraft: I will make a couple of points. First, municipalities are very appreciative of the full GST rebate implemented by the Martin government in Canada. That extra GST money is being used across the country to help deliver municipal services and to build and replace infrastructure. We also appreciate the federal gas tax rebate, which is still being ramped up to its 5 cents a litre level across the country. That reaches its maximum in 2009-10. We are pleased that the current government has extended that for an additional four years.

The federal gas tax model is one that could and should be emulated with other programs. It has a flexibility that makes it work well. For example, in Ontario, the gas tax money goes directly from the Government of Canada to our association and to the City of Toronto. We in turn, as an association, distribute it to the other 444 municipalities across the province. That works well. We have a direct line of communication with those municipalities. We work with them to ensure that they respect the principles of the program and the terms of the contract that we have entered into with the federal government and that the municipalities in turn have entered into with us. I believe there is a similar arrangement in British Columbia with their municipal association. On the other hand, the program has the flexibility to allow different arrangements in other provinces where the relationship between municipalities and the provincial government is different than in Ontario.

The direct, hands-on approach that has occurred here in Ontario with the federal government through the gas tax program is a good one and the federal government would be well-advised to instill the same flexibility in future funding programs so that they can deal with them appropriately in the 10 provinces and two territories.

Senator Eggleton: I can understand your inclination towards funding that is unconditional or has limited conditions, but there is the question of accountability when funding is being provided by the federal level of government.

gouvernement précédent avait mis en place le nouveau pacte pour les villes. Ce nouveau pacte permettait d'offrir directement des fonds destinés à l'infrastructure, des ententes tripartites et d'autres mesures.

Il existe également au sein du gouvernement fédéral actuel une école de pensée selon laquelle il ne faut pas accorder autant d'importance à l'intervention directe. Les ententes devraient prévoir moins d'interventions directes mais accorder davantage de ressources supplémentaires aux provinces dans le cadre d'un rééquilibrage vertical. Ainsi, ce sont les provinces qui assumeraient la responsabilité. Je dois ajouter que les deux théories respectent le régime constitutionnel.

Que pensez-vous de l'idée que le gouvernement fédéral soit plus ou moins engagé dans des dossiers municipaux urbains comme l'infrastructure, par exemple?

M. Reycraft : J'ai deux réponses à cela. Pour commencer, les municipalités sont très reconnaissantes du remboursement entier de la TPS mis en place par le gouvernement Martin au Canada. L'argent supplémentaire qui est ainsi accordé est utilisé partout au Canada pour faciliter la prestation des services municipaux et pour construire et remplacer l'infrastructure. Nous sommes également très heureux du remboursement de la taxe fédérale sur le carburant, qui est encore en train d'augmenter progressivement pour atteindre son niveau de 5 ¢ le litre partout au pays. Ce maximum sera atteint en 2009-2010. Nous sommes très satisfaits de ce que le gouvernement actuel a prolongé cette mesure pendant quatre années supplémentaires.

D'autres programmes pourraient et devraient s'aligner sur le modèle de la taxe fédérale sur le carburant. C'est un modèle souple qui donne de bons résultats. En Ontario, par exemple, l'argent de cette taxe est versé directement par le gouvernement du Canada à notre association et à la Ville de Toronto. En tant qu'association, nous distribuons à notre tour cet argent aux 444 municipalités de la province. Cela fonctionne bien. Nous avons un canal direct de communication avec ces municipalités. Nous travaillons de concert avec elles pour veiller au respect des principes du programme et des modalités du contrat que nous avons signé avec le gouvernement fédéral et que les municipalités ont signé avec nous. Je crois qu'il existe des mesures semblables en Colombie-Britannique en ce qui concerne leur association des municipalités. En outre, le programme est suffisamment souple pour permettre que d'autres dispositions soient prises dans d'autres provinces où la relation avec les municipalités et le gouvernement provincial est différente de celle qui existe en Ontario.

L'approche directe adoptée par le gouvernement fédéral en Ontario par le truchement du Programme de la taxe sur le carburant est efficace, et le gouvernement fédéral aurait intérêt à permettre que ces futurs programmes de financement possèdent la même souplesse afin qu'ils puissent s'appliquer convenablement dans les dix provinces et les deux territoires.

Le sénateur Eggleton : Je comprends que vous préfériez un financement inconditionnel ou assorti de conditions limitées, mais lorsque le gouvernement fédéral accorde un financement, il faut toujours tenir compte de la reddition de comptes.

I know Toronto is not currently a member of your association, but the Mayor of Toronto and the big city mayors have suggested 1 cent from the GST. It raises the question of accountability as well. Should that kind of a formula be pursued or should there be a formula that allows municipalities to take some tax room but make the decision themselves and take direct accountability for it? I am not sure how that would be administered amongst your 440 municipalities.

Mr. Reycraft: Accountability is achieved with the federal gas tax program through the contracts that AMO and the City of Toronto have entered into with the federal government. In our case, we have contracts with our 444 municipalities to which we direct the funding. They must provide us with audited statements showing how those gas tax funds were used so that we can ensure that they are used in a manner that reflects the principles of the program. There is full accountability there. The same kind of accountability could be achieved if the federal government were to agree to the request of the Mayor of Toronto and the Big City Mayors Caucus of the Federation of Canadian Municipalities to flow 1 cent of the GST to the municipalities. It is not necessary to create another structure in order to achieve accountability within such a program, and that would have to occur if municipalities were to use the tax rule that might be created to increase their resources. It would be better to use the existing structures so that we can use all of those dollars to provide services and to build infrastructure instead of using them to pay for administration.

Senator Ringuette: What is the formula for redistribution of the gas tax fund to your municipal membership?

Mr. Reycraft: It is distributed on a per capita basis based on information in the 2001 census from Statistics Canada. In that way, municipalities know today not only how much money they received in 2005 and 2006 and how much they will receive in 2007 but also how much they will receive right through to 2013 and 2014. That allows municipalities to plan ahead, and those that have urgent needs for new infrastructure can proceed with building that infrastructure, debt finance it and know that the revenue will be forthcoming to help them pay for the infrastructure development. In other municipalities where the needs are not so urgent, the money can go into a reserve fund for future infrastructure requirements.

Senator Murray: I was born in Nova Scotia and like many Nova Scotians, I went down the road to Ontario and was appointed to the Senate. Is this a great country or what?

We have had a fair discussion in recent meetings along the lines that Senator Eggleton raised on tax room or revenue sharing, or whatever it will be. My bias is in favour of as little conditionality as possible. However, I am coming around to the view expressed by some of our witnesses that the better way to proceed would be

Je sais que la ville de Toronto n'est pas actuellement membre de votre association, mais son maire et ceux des grandes municipalités ont proposé le versement d'un cent sur la TPS. Cela soulève également la question de la reddition de comptes. Faudrait-il adopter une telle formule ou devrait-on mettre en place une mesure qui permette aux municipalités de réserver une marge fiscale, mais de prendre la décision elle-même et d'en assumer la responsabilité directe? Je ne sais pas très bien comment cela pourrait être administré par vos 440 municipalités.

M. Reycraft : En ce qui concerne le Programme de la taxe fédérale sur le carburant, la reddition de comptes se fait au moyen des contrats que l'AMO et la Ville de Toronto ont signés avec le gouvernement fédéral. En ce qui nous concerne, nous avons des contrats avec les 444 municipalités auxquelles nous distribuons les fonds. Elles sont tenues de nous fournir des états financiers vérifiés indiquant à quoi l'argent de cette taxe a été utilisé afin que nous puissions garantir que cet argent a servi selon les principes du programme. Il y a donc reddition de comptes pleine et entière. La même responsabilité pourrait être réalisée si le gouvernement fédéral faisait droit à la demande du maire de Toronto et du caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités pour qu'un cent de la TPS soit versé aux municipalités. Il n'est pas nécessaire de mettre en place une nouvelle structure pour qu'il y ait reddition de comptes dans un tel programme, alors que ce serait le cas si les municipalités appliquaient la règle fiscale qui pourrait être mise en œuvre pour qu'elles puissent augmenter leurs ressources. Il vaudrait mieux avoir recours aux structures qui existent déjà afin que nous puissions tous utiliser cet argent pour offrir des services et construire l'infrastructure, au lieu de l'utiliser au paiement de frais d'administration.

Le sénateur Ringuette : Selon quelle formule l'argent du fonds de la taxe sur le carburant est-il redistribué aux municipalités membres de votre association?

M. Reycraft : Il est distribué en fonction du nombre d'habitants, selon les renseignements tirés du recensement 2001 de Statistique Canada. Ainsi, les municipalités savent déjà dès maintenant non seulement combien elles recevront en 2005 et 2006, combien elles recevront en 2007, mais aussi combien elles recevront jusqu'en 2013 et 2014. Les municipalités sont ainsi en mesure de planifier, et celles qui ont des besoins urgents en matière d'infrastructures nouvelles peuvent construire cette infrastructure en empruntant pour le faire, sachant qu'elles recevront plus tard de l'argent pour payer cette nouvelle infrastructure. Dans d'autres municipalités dont les besoins ne sont pas aussi urgents, l'argent peut être versé dans un fonds de réserve pour servir à des besoins ultérieurs dans ce domaine.

Le sénateur Murray : Je suis né en Nouvelle-Écosse, et comme bon nombre de Néo-Écossais, je suis venu vivre en Ontario et j'ai été nommé au Sénat. Quel pays, n'est-ce pas?

Nous avons eu une bonne discussion dans nos dernières réunions sur le sujet abordé par le sénateur Eggleton, c'est-à-dire la marge fiscale, le partage des revenus, ou toute autre formule. Pour ma part, j'aurais tendance à préférer qu'il y ait aussi peu de conditions que possible. Cependant, j'en arrive à croire ce qu'ont

to provide tax room and have municipalities impose the tax and account for it. I would not worry too much about the objection that you raised, which is one of administration. We would have to do a deal with the provinces and I presume the collection arrangements would continue as they exist, but you would simply have to impose the tax.

dit certains de nos témoins, c'est-à-dire que la meilleure façon de procéder serait de prévoir une marge fiscale, de laisser les municipalités imposer des impôts et en rendre compte. Je ne suis pas trop préoccupé par votre objection, c'est-à-dire la question de l'administration. Il faudrait pour cela signer une entente avec les provinces, et je suppose que les mesures de recouvrement continueraient d'être les mêmes, mais les municipalités lèveraient tout simplement un impôt.

My understanding of the way in which the gas tax transfer works is obviously incomplete. Mr. Reycraft, you said in your opening statement that it is entitlement-based rather than application-based and you talked about its flexibility. However, when representatives from the Federation of Canadian Municipalities were before the committee, they asked that it be made permanent with an escalator to protect its value over time, which is your position also, and that the federal government expand project eligibility criteria for the gas tax transfer. This would enable municipal governments to put their share of gas tax funds toward local priorities, such as transit systems or water systems, as currently allowed, or for newly eligible projects, such as sports facilities, libraries, parks or other social infrastructure. My impression from their brief is that they believe there is insufficient flexibility in the way this operates. Am I missing something?

Je ne comprends pas parfaitement comment fonctionne le transfert de la taxe sur le carburant. Monsieur Reycraft, vous avez dit dans votre déclaration liminaire que ce financement se fonde sur des droits plutôt que sur des demandes, et vous avez parlé de la souplesse de ce programme. Mais les représentants de la Fédération canadienne des municipalités qui ont comparu devant notre comité ont demandé à ce que ce programme devienne permanent, qu'il soit doté d'une clause d'indexation pour protéger sa valeur future, ce qui est également votre opinion, et que le gouvernement fédéral étende les critères d'admissibilité des projets au transfert de la taxe sur le carburant. De cette façon, les administrations municipales pourraient investir leur part des fonds de la taxe sur le carburant dans des priorités locales, par exemple des réseaux d'eau potable ou des réseaux de transport en commun, comme cela est actuellement autorisé, ou dans d'autres nouveaux projets admissibles, par exemple des installations sportives, des bibliothèques, des parcs ou d'autres éléments d'infrastructures sociales. À la lecture du mémoire de la fédération, j'ai eu l'impression que ses membres jugeaient insuffisante la souplesse du fonctionnement de ce programme. Aurais-je mal compris?

Mr. Reycraft: No, I do not think you are missing anything. When I talked about flexibility, I was referring to flexibility on the part of the federal government to deal with the provinces and the territories. Currently, there is more flexibility in the gas tax program than there was when it was initially introduced. Initially, large municipalities in Ontario were not permitted to use that gas tax to fund roads and bridges. The current government has removed that restriction so that municipalities can use it for those purposes. The reality is that in Ontario's 445 municipalities there have been significant differences in priorities. Some municipalities have made water and waste water systems their top priority, so there is not a need for great investment in roads and bridges infrastructure.

M. Reycraft : Non, je ne crois pas que vous ayez mal compris. Quand j'ai parlé de souplesse, je parlais de la souplesse dont dispose le gouvernement fédéral pour traiter avec les provinces et les territoires. À l'heure actuelle, le programme de la taxe sur l'essence est plus souple qu'il ne l'était au moment de sa mise en place. Initialement, les grandes municipalités de l'Ontario n'étaient pas autorisées à utiliser l'argent de cette taxe pour financer la construction de routes et de ponts. Le gouvernement actuel a éliminé cette interdiction, de sorte que les municipalités peuvent maintenant utiliser cet argent à cette fin. Le fait est que les priorités sont bien différentes dans les 445 municipalités de l'Ontario. Certaines municipalités ont accordé la priorité absolue à leur réseau d'eau potable et d'égout, ce qui fait qu'elles n'ont pas besoin de grands investissements dans l'infrastructure des ponts et chaussées.

Senator Murray: That reinforces my bias in favour of un-conditionality.

Le sénateur Murray : Cela vient renforcer ma préférence pour l'absence de conditions.

Mr. Reycraft: Yes, if it is unconditional, municipalities can invest it where they find their greatest need. It does not restrict municipalities that have made a particular area their top priority if that is the condition attached to it. I should also point out that with respect to municipal revenues, our big concern in Ontario is the fact that our property taxes are higher than those in the rest of the country. We are concerned about that for two reasons. First, it makes us uncompetitive vis-à-vis the other jurisdictions in terms of trying to attract new development to Ontario. Second, it is the wrong kind of tax to be the highest in the country. Property taxes

M. Reycraft : Effectivement, s'il n'y a pas de conditions, les municipalités peuvent investir en fonction de leurs besoins les plus grands. Celles qui ont choisi leur grande priorité ne sont pas limitées par les conditions qui assortiraient ce financement. En ce qui concerne les revenus des municipalités, je me dois de signaler que notre grande préoccupation, en Ontario, c'est que nos impôts fonciers sont plus élevés que partout ailleurs au Canada. Cela nous inquiète pour deux raisons. Premièrement, cela nuit à notre compétitivité avec les autres provinces pour ce qui est d'attirer de nouveaux projets en Ontario. Deuxièmement, si nous devons

are regressive in that they force low-income and middle-income Ontarians to pay a much higher percentage of their income in taxes than other Ontarians pay. A greater reliance on income tax revenues and sales tax revenues, which the other two orders of government have, is a much fairer way to provide financial resources to governments.

avoir un impôt le plus élevé au pays, il vaudrait mieux que ce ne soit pas celui-là. Les impôts fonciers sont régressifs puisqu'ils obligent les Ontariens à faible et moyen revenu à payer une part plus grande de leurs revenus en impôt que les autres Ontariens. Il est plus juste pour financer le gouvernement de compter davantage sur les impôts sur le revenu et les taxes de ventes, comme le font les deux autres ordres de gouvernement.

Senator Murray: What would the effect be on property taxes if some of your recommendations were implemented by the federal government?

Le sénateur Murray : Si le gouvernement fédéral décidait d'appliquer vos recommandations, quel en serait l'effet sur les impôts fonciers?

Mr. Reycraft: We believe that ultimately they would result in a lowering of taxes. In Ontario, because municipalities have had to pay more than $3 billion per year for health and social services, social services have been unable to invest that amount of money in infrastructure. Some municipalities have done a better job than others in doing that. Municipalities whose infrastructure is in good shape would be able to use that additional revenue to lower their tax rates. Other municipalities that have pressing infrastructure needs would be able to use that money to meet those needs and, once that is done, they would be able to lower their taxation rates. Ultimately, we want to see property taxes in Ontario compare more closely to those in the rest of the country, which means that they have to be lowered in Ontario.

M. Raycraft : Nous croyons que cela aurait pour effet de réduire ces impôts, au bout du compte. En Ontario, puisque les municipalités doivent verser plus de trois milliards de dollars par année au titre des soins de santé et des services sociaux, elles ont été empêchées d'investir ces sommes dans l'infrastructure. Certaines ont réussi mieux que d'autres à le faire. Celles dont l'infrastructure est en bon état pourraient affecter ces revenus supplémentaires à réduire leur taux d'imposition. D'autres qui ont des besoins pressants en infrastructure seraient ainsi en mesure d'utiliser cet argent pour répondre à ces besoins et, une fois que ces besoins seraient satisfaits, elles pourraient réduire leur taux d'imposition. En fin de compte, nous souhaitons que les impôts fonciers en Ontario soient alignés de plus près sur ceux qui sont payés dans le reste du pays, ce qui signifie qu'ils doivent être réduits en Ontario.

Senator Murray: Do you agree with the Federation of Canadian Municipalities that Canada's public transit systems need $20 billion in new capital investment by 2010 and that the federal government ought to develop a national transit strategy to meet those needs?

Le sénateur Murray : Êtes-vous d'accord avec la Fédération canadienne des municipalités, selon laquelle les réseaux de transport en commun du Canada nécessitent un investissement en capitaux frais de 20 milliards de dollars d'ici 2010, et selon laquelle le gouvernement fédéral devrait élaborer une stratégie nationale du transport en commun pour répondre à ces besoins?

Mr. Reycraft: Our constituents are Ontario's municipalities. We have not taken a close look at the national situation but in Ontario there are pressing needs for infrastructure improvements, in particular in the Greater Toronto and Ottawa areas, where population density is the greatest. Anyone who drives in those area, in particular in the morning or late afternoon rush hours, sees the evidence of that in spades.

M. Raycraft : Nos commettants sont les municipalités de l'Ontario. Nous n'avons pas examiné de près la situation à l'échelle nationale, mais en Ontario, il existe des besoins pressants pour ce qui est d'améliorer l'infrastructure, surtout dans les régions métropolitaines de Toronto et d'Ottawa, où l'on trouve la plus grande densité démographique. C'est d'une grande évidence pour tous ceux qui conduisent dans ces zones, surtout aux heures de pointe du matin et de l'après-midi.

Senator Murray: I appreciate that; however, on page 4 of your presentation, you say that AMO supports a flexible national framework that allows programs to be tailored to meet the needs of individual jurisdictions. Indeed, that is part of what makes the federal gas tax so successful. When you talk about individual jurisdictions, I take it you are talking about the province and the municipalities.

I want to know whether you would support policies that are tailored and make a distinction between large agglomerations and smaller ones.

One of the problems that federal policy-makers have faced in developing policies to meet the urgent needs of some of the large metropolitan areas is that the minute you do that, there is a demand that those policies not be tailored to those areas but rather be designed in such a way that everyone can take advantage of them. The minute I bring up the problems of

Le sénateur Murray : Je comprends cela; cependant, vous dites à la page 4 de votre texte que l'AMO appuie un cadre national souple permettant d'adapter les programmes aux besoins de chaque ordre de gouvernement. En fait, c'est en partie cela qui fait que la taxe fédérale sur le carburant est une telle réussite. Quand vous parlez des ordres de gouvernement, je suppose qu'il s'agit des provinces et des municipalités.

J'aimerais savoir si vous appuieriez des politiques qui établiraient une distinction entre les grandes agglomérations et les plus petites.

L'un des problèmes auxquels sont confrontés les décideurs fédéraux, lorsqu'ils élaborent des politiques pour répondre aux besoins urgents de certaines grandes métropoles, c'est que dès que ces politiques sont mises en place, on demande à ce que ces politiques ne soient pas adaptées uniquement aux métropoles, mais plutôt qu'elles soient conçues afin que tout le monde puisse

Toronto, my friend here from Edmundston, New Brunswick, says, "What about us?" Do you think you could keep your organization together and united if the federal government, or even provincial governments, made clear distinctions between the needs of municipalities of various sizes, to begin with, but also with different social and economic conditions?

en bénéficier. Dès que je parle des problèmes de Toronto, mon collègue d'Edmundston, au Nouveau-Brunswick, me dit qu'il y a des problèmes chez lui aussi. Croyez-vous que votre organisation pourrait demeurer unie si le gouvernement fédéral ou même les gouvernements provinciaux faisaient une distinction claire entre les municipalités de diverses tailles, en fonction de leurs besoins pour commencer, mais aussi de leurs différentes conditions sociales et économiques?

Mr. Reycraft: The answer to your question of whether I think we can keep our 445 municipalities together is yes, I do. However, it is not a one-size-fits-all kind of situation. I believe the City of Toronto is using all of its gas tax revenue to fund transit programs. In small town and rural Ontario, though, our roads and bridges are our transit system and the gas tax program allows us to direct the new funds to assist with those programs. That kind of flexibility provides a system or a structure that works very well. I am not sure whether I have answered your question; if you want to take another shot at it, I will try again.

M. Raycraft : Pour répondre à votre question, il est essentiel, effectivement, que nos 445 municipalités demeurent unies. Cependant, ce problème ne nécessite pas une solution uniforme. La Ville de Toronto, je crois, utilise tout l'argent qu'elle reçoit de la taxe sur les carburants pour financer des programmes de transport en commun. Dans les petites villes et les localités rurales de l'Ontario, par contre, ce sont les routes et les ponts qui sont notre réseau de transport en commun, et le programme de la taxe sur les carburants nous offre des capitaux frais pour aider ces programmes. Grâce à cette souplesse, nous avons un système ou une structure qui donne de bons résultats. Je ne suis pas certain d'avoir répondu à votre question; si vous voulez la préciser, j'essaierai d'y répondre à nouveau.

Senator Murray: The point I wanted to make is that fairness and equality of treatment do not necessarily mean identity of treatment. I think policies have to be tailored to take into account considerable differences between the needs and conditions of large agglomerations and smaller municipalities. As you know, most of our immigrants are going to several huge agglomerations and there are problems of a social and legal nature that vary greatly. I think that in trying to design some useful national policy we have to take account of that.

Le sénateur Murray : Ce que je voulais dire, c'est qu'un traitement égal et équitable ne signifie pas nécessairement un traitement identique. Les politiques doivent pouvoir tenir compte des différences considérables qui existent entre les besoins et les situations des grandes agglomérations et ceux des plus petites municipalités. Comme vous le savez, la plupart de nos immigrants s'orientent vers plusieurs grandes agglomérations, et il existe des différences considérables de nature sociale et légale dans les provinces. À mon avis, si nous voulons concevoir une politique nationale utile, nous devons tenir compte de ce facteur.

Mr. Reycraft: I think we agree on that point, Senator Murray.

M. Raycraft : Je pense que nous sommes d'accord là-dessus, sénateur Murray.

The Deputy Chairman: You said that the Province of Ontario admitted that municipal property tax really was not the greatest thing for Ontario's future prosperity. Could you explain why they have limited means to provide alternatives and how you see that?

La vice-présidente : Vous avez dit que la Province de l'Ontario avait admis que les impôts fonciers municipaux ne sont pas la meilleure chose pour favoriser la prospérité future de l'Ontario. Pourriez-vous expliquer pourquoi il existe des moyens limités d'offrir des solutions de rechange et de quelle façon vous voyez cela?

My second question picks up on Senator Murray's question about the national framework. In regard to the Building Canada Fund in the last budget, you said that the interest of Canada's municipalities may be overtaken by those of their provincial and territorial jurisdictions. Could you explain that?

Ma deuxième question revient à celle du sénateur Murray au sujet du cadre national. Vous avez dit, à propos du Fonds Chantiers Canada annoncé dans le dernier budget, que les intérêts des municipalités canadiennes pourraient venir après ceux des provinces et des territoires. Pouvez-vous m'expliquer?

Mr. Reycraft: With respect to your first question, I was referring to the fiscal imbalance that Premier McGuinty had referred to over the last couple of years. He was referring to the relationship between the provincial government here in Ontario and the Government of Canada. His argument was that Ontario was receiving less per capita for health and post-secondary education services than other provinces were. The federal government in the most recent budget has to some extent addressed that, and Premier McGuinty has acknowledged that as an important step forward, because it will provide the provincial government with additional federal revenues, which should improve their capacity to deal with the

M. Raycraft : Pour répondre à votre première question, je parlais de déséquilibre fiscal dont le premier ministre McGuinty a fait mention ces dernières années. Il parlait de la relation entre le gouvernement provincial de l'Ontario et le gouvernement du Canada. Selon lui, l'Ontario recevait un montant par habitant moins élevé que les autres provinces pour ce qui est des services d'éducation postsecondaire et de santé. Dans son dernier budget, le gouvernement fédéral a, dans une certaine mesure, réglé le problème; le premier ministre McGuinty a reconnu qu'il s'agissait d'une étape importante, parce qu'elle fournit au gouvernement provincial des recettes fédérales additionnelles, ce qui devrait augmenter sa capacité de régler la question du déséquilibre fiscal

provincial-municipal fiscal imbalance in Ontario. Because Ontario will now, and in the next few years, get an increasing amount in federal transfers, their capacity to deal with our problem should be greater. That is what I was referring to when I talked about the limited ability of the provincial government to deal with the provincial-municipal fiscal imbalance.

Your second question dealt with the Building Canada Fund. Our concern is that, at this point, it is not clear how much of that money is to be used by the provincial government for infrastructure projects that it wants to proceed with and how much of it will actually be flowed to municipalities in the form of a municipal-rural infrastructure fund or other infrastructure funding. It is not clear to us how much of that money will actually end up going to municipalities and we are concerned about that.

Senator Mitchell: My questions relate to environmental issues, the emergence more and more of Kyoto and the issues that that raises for all levels of government.

Mr. Reycraft, could you comment on whether meeting Kyoto standards is becoming a policy consideration or has progressed even to policy initiatives in your organization amongst your municipalities? Second, if that is the case, are municipalities are seeing these initiatives as savings or as costs? Third, what involvement might the federal government take and under what kind of structure to facilitate initiatives in that area?

Mr. Reycraft: I think it is an understatement to say that governments of all orders all across this country have been demonstrating growing concern about environmental issues. We all subscribe to the principles behind the Kyoto agreement, and I think we all recognize the need for Canadians and for all governments in Canada to acknowledge the negative impact we have been having on our environment and change our ways to far better respect the environment. We are seeing municipalities right across the country make changes around waste disposal and energy sources and in other ways to change their habits and their methods. Hopefully we diminish the negative impact we are having on our environment and eventually slow down the rate of climate change that we are experiencing.

Senator Mitchell: I would emphasize that point. I was taken by the point that you made in your presentation that Canada has an international reputation for being one of the best countries of the world in which to live. You said that in large part, this is due to the quality of life found in the cities and towns that make up Canada. Internationally, environmental issues are becoming evermore prominent and our ability to respond effectively to those issues will contribute to or diminish our international reputation. Quality of life is a huge consideration with respect to municipal policy generally, but also with respect to the environment.

provincial-municipal en Ontario. Étant donné que les transferts fédéraux de l'Ontario augmenteront maintenant et au cours des prochaines années, la capacité du gouvernement provincial de régler notre problème s'en trouvera accrue. C'est ce que je voulais dire lorsque j'ai parlé de la capacité limitée du gouvernement provincial de régler le déséquilibre fiscal provincial-municipal.

Votre deuxième question portait sur le Fonds Chantiers Canada. À l'heure actuelle, nous sommes préoccupés du fait que nous ne savons pas quelle partie de cet argent sera utilisé par le gouvernement provincial pour réaliser les projets d'infrastructure qu'il souhaite entreprendre et quelle partie sera en réalité remise aux municipalités, sous forme de fonds d'infrastructure municipal-rural ou d'une autre forme de financement pour les infrastructures. Nous ne savons pas quelle partie de cet argent se retrouvera réellement dans les coffres des municipalités; c'est ce qui nous préoccupe.

Le sénateur Mitchell : Mes questions portent sur des problèmes environnementaux, sur l'émergence constante de Kyoto et sur les questions que cela peut soulever à tous les ordres de gouvernement.

Monsieur Raycraft, pouvez-vous nous dire si l'atteinte des objectifs de Kyoto devient un facteur stratégique ou si elle a mené à des initiatives stratégiques dans votre organisation, parmi vos municipalités? Deuxièmement, si c'est le cas, les municipalités voient-elles ces initiatives comme des économies ou comme des coûts à encourir? Troisièmement, quelle pourrait être la participation du gouvernement fédéral et quelle pourrait en être la structure pour faciliter les initiatives dans ce domaine?

M. Raycraft : Selon moi, dire que les questions environnementales sont de plus en plus au cœur des préoccupations de tous les gouvernements au pays est un euphémisme. Nous adhérons tous aux principes sous-tendant l'accord de Kyoto, et je pense que nous reconnaissons tous qu'il faut que les Canadiens et tous les gouvernements au Canada reconnaissent les effets négatifs que nous avons sur notre environnement et changent leur façon de faire afin de mieux respecter l'environnement. Des municipalités de partout au pays modifient leur processus d'élimination des déchets, leurs sources d'énergie et, plus généralement, leurs habitudes et leurs méthodes. Nous espérons ainsi réduire les effets négatifs que nous avons sur notre environnement et, au bout du compte, ralentir les changements climatiques que nous voyons actuellement.

Le sénateur Mitchell : Je mettrais l'accent sur cet argument. J'ai été frappé par ce que vous avez dit pendant votre exposé, c'est-à-dire que le Canada a la réputation, à l'échelle internationale, d'être l'un des meilleurs pays au monde où il fait bon vivre. Vous avez dit que cette réputation est largement tributaire de la qualité de vie dans les villes et les municipalités canadiennes. À l'échelle internationale, les questions environnementales sont de plus en plus importantes et notre capacité de réagir efficacement face à ces questions renforcera ou affaiblira notre réputation sur la scène internationale. La qualité de vie est essentielle dans le cadre des politiques municipales en général, mais également pour ce qui touche l'environnement.

Senator Stratton: It is interesting that we are talking about Kyoto because it is a challenge, as you say, that we are all facing across the country and globally. It is also interesting to see what is happening at the municipal level. Generally speaking, that is where it starts, and then it grows to the province and to the federal government.

Our problem right now is that we are 32 per cent above the Kyoto requirements. In order to meet those requirements, we would need dramatic reductions. In terms of reductions, how long do you think it should take you, as a group of municipalities, to achieve what you think needs to be done?

If we try to achieve Kyoto in the near term, it would be economically disastrous for the country and for the municipalities and cities in which we live. In a realistic way, how can we achieve what needs to be done, in your view?

Mr. Rosborough: I do not claim to be an expert by any means and we have not done an assessment of what it would mean for Ontario's municipalities to comply with Kyoto provisions in the near term. A significant concern for Ontario's municipalities is the ability to adapt and change practices so that our communities can mitigate the impacts of climate change as well. That will have an impact on land use planning, on our ability and capacity to maintain dams and berms, and on our energy costs, so a considerable amount of analysis still needs to be done.

Municipalities are doing a number of things; and I concur with your assessment that a good deal of innovation occurs at the local level and goes upward. For example, we have been making sure that our members are aware that energy retrofits are an eligible category for federal gas tax funding under the category of energy. In Ontario, municipalities operate public housing and long-term care for seniors, so some municipalities are using their federal gas tax funds to undertake energy retrofits for municipal infrastructure, which leads directly to reduced energy costs and reduced greenhouse gases.

I think Ontario municipalities are using whatever tools are available to them. Some are leading the way in responding to the need for reduced greenhouse gases. Others are interested in finding out what senior levels of government have in mind in terms of opportunities to work with local communities.

Senator Stratton: This will not happen tomorrow. It will take a while to work through because it is a fairly significant problem. I am not trying to put words in your mouth, but I am trying to reach at least an understanding that yes, it is a large problem and yes, it must be addressed, but it will take time. Would you agree with that statement?

Mr. Reycraft: Absolutely.

Le sénateur Stratton : C'est intéressant que nous parlions de Kyoto, parce qu'il s'agit d'un défi, comme vous dites, auquel nous faisons tous face, tant au pays qu'à l'échelle mondiale. Il est aussi intéressant de voir ce qui se passe au niveau municipal. En général, c'est là qu'une situation naît, puis elle s'étend aux provinces et au gouvernement fédéral.

À l'heure actuelle, notre problème, c'est que nos émissions dépassent l'objectif du Protocole de Kyoto de 32 p. 100. Pour atteindre cet objectif, il nous faudrait des réductions massives. Selon vous, combien de temps votre groupe de municipalités mettrait-il à atteindre les réductions qui sont, à votre avis, nécessaires?

Tenter d'atteindre les objectifs de Kyoto à court terme serait désastreux pour le pays, les municipalités et les villes où nous vivons, du point de vue économique. Selon vous, comment faire ce qui doit être fait, de façon réaliste?

M. Rosborough : Je ne me considère pas un spécialiste, et nous n'avons pas évalué ce qu'il en coûterait aux municipalités ontariennes pour se conformer aux dispositions de Kyoto dans un avenir rapproché. Les municipalités de l'Ontario sont préoccupées par la capacité de s'adapter et de changer des pratiques afin que nos collectivités soient aussi en mesure de limiter les effets des changements climatiques également. Cela touchera notre aménagement du territoire, notre capacité d'entretenir les digues et les bermes et nos coûts énergétiques; il faut donc réaliser des analyses significatives.

Les municipalités ont pris un certain nombre de mesures. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que de nombreuses innovations partent du niveau local et s'étendent par la suite. Par exemple, nous veillons à ce que nos membres sachent que les améliorations du rendement énergétique constituent une catégorie admissible pour le financement fédéral découlant de la taxe sur l'essence, dans la catégorie de l'énergie. En Ontario, les municipalités sont responsables des logements sociaux et des soins de longue durée pour les aînés, de sorte que certaines municipalités utilisent leurs fonds fédéraux découlant de la taxe sur l'essence pour améliorer le rendement énergétique des infrastructures municipales, ce qui réduit directement les coûts énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre.

À mon avis, les municipalités ontariennes utilisent tous les outils qui s'offrent à elles. Certaines montrent la voie à suivre pour combler les besoins en matière de réduction des gaz à effet de serre. D'autres veulent savoir ce que les ordres de gouvernement supérieurs ont en tête dans le domaine du travail avec les communautés locales.

Le sénateur Stratton : Ça n'arrivera pas de sitôt. Il s'agit d'un problème assez considérable, ce qui fait qu'il faudra beaucoup de temps pour le régler. Je n'essaie de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais j'aimerais que vous conveniez au moins que, oui, c'est un problème important et que, oui, il doit être réglé, mais que cela prendra du temps. Êtes-vous d'accord sur ce point?

M. Reycraft : Tout à fait.

The Deputy Chairman: I am afraid our time is up. Mr. Reycraft and Mr. Rosborough, thank you for your participation today. By the way, I have all kinds of roots in Middlesex, Woodstock and Arva, Ontario, so I was delighted to see you.

Honourable senators, it is my pleasure now to welcome Robert Gagné, Professor and Director of the Institute of Applied Economics at École des hautes études commerciales in Montreal.

Committee members will recall that in the fall of 2006, we heard representations from key officials from various provincial and territorial government departments, academics and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a six-week period. As the former co-chair of the Council of the Federation Advisory Panel on Fiscal imbalance, Mr. Gagné is no stranger to our committee. In fact, he appeared before us on October 24, 2006, to speak about the advisory panel's report released in March of 2006, entitled *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance*.

Mr. Gagné, it is a pleasure to welcome you today and to thank you for coming to speak with us on the subject of vertical fiscal imbalance.

[*Translation*]

Mr. Robert Gagné, Professor and Director of the Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales as an individual: There are several issues that have to do with per capita transfers and the value of tax points. In order to speak to several of these issues, I have distributed some charts that come from annex 4 of the budget that was brought down last March.

I believe that charts 10 and 11 will answer several questions, particularly those that have to do with per capita funding of the Canada Social Transfer and the comparison with what was suggested in the report by the Council of the Federation; namely, whether this is a good way to use cash transfers.

Chart 10 shows the old system, as it existed before the last budget was brought down. Perhaps someone has already explained these things to you, but I think that it is important to return to them. Of course, it is somewhat technical, but everything is there, everything is hidden there.

Under the old system, the darker part of the bars at the bottom of the chart represents the value of tax points transferred in 1977, with the 2006-2007 per capita value for each province. You cannot see this because you do not have the original. Without the dollar amounts, one can see that with the exception of the territories (the Yukon, the Northwest Territories and Nunavut), the value of tax points on a per capita basis is the highest in Alberta, followed by Ontario.

The top part of the chart shows the satellite equalization system called "associated equalization" operated by the federal government which was intended to equalize the value of tax

La vice-présidente : Je crains que nous n'ayons plus de temps. Merci, messieurs Reycraft et Rosborough, d'avoir été ici aujourd'hui. En passant, j'ai toutes sortes de liens avec Middlesex, Woodstock et Arva, en Ontario, de sorte que j'ai été ravie de vous entendre.

Honorables sénateurs, je suis heureuse d'accueillir maintenant Rober Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée à l'École des hautes études commerciales à Montréal.

Les membres du comité se souviendront qu'à l'automne 2006, nous avons entendu les témoignages de fonctionnaires de différents ministères provinciaux et territoriaux, d'universitaires et de spécialistes des politiques et des marchés de partout au pays. Les audiences ont eu lieu pendant six semaines. En sa qualité d'ancien coprésident du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, M. Gagné n'est pas étranger au comité. En fait, il a comparu devant nous le 24 octobre 2006 pour parler du rapport du comité consultatif publié en mars 2006 et intitulé *Réconcilier l'irréconciliable : S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*.

Monsieur Gagné, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui, et merci de venir nous parler du déséquilibre fiscal vertical.

[*Français*]

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales à titre personnel : Plusieurs questions concernent les transferts *par personne* et la valeur des points d'impôt. Pour répondre à plusieurs questions, j'ai fait distribuer des tableaux provenant de l'annexe 4 du budget déposé en mars dernier.

Je crois que les tableaux 10 et 11 répondront à plusieurs questions, notamment celles qui concernent le financement *par personne* du transfert canadien en matière de programmes sociaux et à la comparaison de ce qui était proposé dans le rapport du Conseil de la fédération, à savoir si c'est une bonne méthode pour des transferts en espèces.

Le tableau 10 représente l'ancien système tel qu'on le connaissait avant le dépôt du dernier budget. Ces choses vous ont peut-être déjà été expliquées, mais je pense qu'il est important d'y revenir. Bien sûr, c'est un peu technique, mais tout est là, tout se cache là.

Dans l'ancien système, ce qu'on voit en plus foncé au bas du tableau, c'est la valeur des points d'impôt transférés en 1977, avec la valeur en 2006-2007 *par personne* dans chacune des provinces. Vous ne les voyez pas parce que vous n'avez pas l'original. Sans avoir les valeurs en dollars, on voit qu'exception faite des territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), c'est en Alberta que la valeur des points d'impôt est la plus élevée *par personne*, suivi de l'Ontario.

Au-delà, le gouvernement fédéral opérait un système satellite de péréquation appelé « péréquation afférente » ou en anglais « associated equalization », qui visait à égaliser la valeur des

points according to the five-province standard. The bars at the top illustrate the cash transfers for social programs.

We can see that for most of the provinces, the transfer totalled $282 per capita. The figure is lower in Ontario and in Alberta, because the value of the tax points is higher. In Alberta, the total is $187 per capita, and in Ontario, $249 per capita.

The chart provides the rationale for Ontario's demands. When the Government of Ontario said that it did not want equalization outside the system, the explanation for its position can be found in this chart. Ontario was receiving $249 on a per capita basis, whereas the other provinces were receiving $282.

The response is to be found in chart 11 from the last budget, the chart on the right. The federal government yielded to Ontario's demands, and raised cash transfers to the same level on a per capita basis, namely $289, throughout the entire country. This figure was not pulled out of thin air.

You can see that before, everywhere in Canada, except in Alberta and Ontario, the transfer was $282. Basically, it increased by seven dollars. But in Ontario, it went up by $50, and in Alberta it went up by $102.

For Ontario, a per capita increase of $50 in transfers represents over $600 million in transfers allocated in the last budget. Funding was provided to three areas, namely post-secondary education, support for children, and social assistance.

What happened in the time between the two budgets? Associated equalization seems to have disappeared. In actual fact, it is no longer to be found, because associated equalization was transferred to the new equalization program. We did not come here today specifically to talk about the equalization program, but we have no choice but to discuss it.

Before, the federal government was operating on two levels when it said that it was transferring $500 on a per capita basis under social programs. In fact, that is not what it was doing. It was transferring $282 to some provinces, and $249 to Ontario. The tax points were in fact transferred 30 years ago. The government said that there was associated equalization, except that this was also reflected in its equalization program.

The money was spent in the equalization program, but the government made more or less two announcements. You could say that the funding was announced twice, but only one cheque was issued.

One good thing about the last budget, which was brought down on March 19, is that things are much clearer now. The government no longer claims that transfers total $500 per capita. They are doing what they say they are doing, they are allocating $289 per capita in transfers throughout the country. The association equalization program is where it should be, namely in the equalization program, but it continues to operate by equalizing the current value of tax points, which were transferred 30 years ago. The government is doing this following the ten-province standard, and this program operates independently with the equalization program.

points d'impôt selon la norme des cinq provinces. Les colonnes du haut illustrent les transferts en espèces pour les programmes sociaux.

Pour la plupart des provinces, on voit que le transfert s'élevait à 282 dollars par personne. C'est moins élevé qu'en Ontario et en Alberta parce que la valeur des points d'impôt est plus élevée. En Alberta, c'est 187 dollars et en Ontario c'est 249 dollars.

Vous avez ici la source des demandes de l'Ontario. Lorsque le gouvernement ontarien disait ne pas vouloir de péréquation en dehors du système de péréquation, vous avez ici l'explication. L'Ontario recevait 249 dollars *par personne* versus 282 dollars pour les autres provinces.

La réponse dans le dernier budget, vous l'avez dans le tableau 11, le tableau de droite. Le gouvernement fédéral s'est rendu aux arguments de l'Ontario et a ramené les transferts en espèces à un niveau égal *par personne*, soit 289 dollars, partout au pays. Ce chiffre n'a pas été tiré au hasard.

Vous remarquerez qu'avant, partout au Canada, sauf en Alberta et en Ontario, le transfert était de 282 dollars. Il a augmenté essentiellement de sept dollars. Mais en Ontario il a augmenté de 50 dollars et en Alberta de 102 dollars.

Dans le cas de l'Ontario, une augmentation du transfert de 50 dollars *par personne* représente au-delà de 600 millions de dollars en transferts dans le dernier budget. La répartition se fait entre les trois missions que sont l'enseignement postsecondaire, l'aide aux enfants et l'aide sociale.

Que s'est-il passé entre les deux budgets? La péréquation afférente semble avoir disparu. En fait, elle n'y est plus parce que la péréquation afférente a été transférée dans le vrai programme de péréquation. Aujourd'hui, le but n'est pas de discuter du programme de péréquation, mais on n'a pas le choix d'en parler.

Avant, le gouvernement fédéral jouait sur les deux tableaux en disant qu'il transférait 500 dollars *par personne* en vertu des programmes sociaux. En fait, ce n'est pas ce qu'il faisait. Il transférait dans certaines provinces 282 dollars et 249 dollars en Ontario. Les points d'impôt ont été transférés il y a 30 ans. Le gouvernement disait qu'il y avait de la péréquation afférente, sauf qu'il l'annonçait aussi dans son programme de péréquation.

L'argent était dépensé dans le programme de péréquation, mais il y avait une espèce de double annonce. Ce qu'on se dit entre nous, c'est qu'il y avait double annonce, mais il y avait seulement un chèque qui était émis.

Un aspect positif du dernier budget du 19 mars, c'est que les choses sont beaucoup plus claires. Maintenant on ne prétend plus transférer 500 dollars par personne. On fait ce qu'on prétend, on transfère 289 dollars partout au pays. Le programme de péréquation afférente est là où il doit être dans le programme de péréquation, mais continue quand même de fonctionner en égalisant la valeur actuelle des points d'impôt qui ont été transférés il y a 30 ans. Le gouvernement le fait en utilisant la norme des dix provinces et ce programme fonctionne de manière autonome avec le programme de péréquation.

I think I have answered several questions. What did the federal government do? It did three things. It equalized per capita transfers throughout the country. So now, the same amount is transferred to Alberta, to Ontario, and to the rest of Canada. Second, the government announced the associated equalization program just once, in its equalization program. Third, it increased per capita transfers by seven dollars. So, that is seven dollars multiplied by 32.5 million inhabitants. You can do the math. This is what has been done.

In addition to that, there is an escalator clause of 3 per cent per year. From now on, the $289 for the social transfer will be indexed at 3 per cent for the next five or seven years, just as that was done for the health transfer.

Fortunately for us, the situation is clearer now. However, there is another question that begs answering: Is $289, indexed at 3 per cent per year, an adequate amount? Unfortunately, I do not have the answer. We must not forget that $289 is now the starting point, and even if the escalator of 3 per cent were sufficient, if our starting point is off, then we are not resolving anything.

The report by the Council of the Federation recommended an escalator clause of 4.5 per cent. This percentage is based on simulations of cost increases, particularly in the field of education. Of course, if we compare the rate to what was suggested, the escalator is not enough. Nor is the starting point sufficient, in comparison with what was suggested.

It is important to realize that with the exception of Ontario and Alberta, seven dollars were added on a per capita basis for all of these programs. This is not nearly enough.

I think I have given you a good explanation of the proposed change, or at least the way I understand it. Is this the best way of transferring funds? Maybe not, but it is an improvement over what we had previously. The system is more transparent and clearer. There has been an improvement. Is a starting point of $289 adequate? No one knows. One has to make a value judgement. Is an escalator clause of 3 per cent enough? I do not believe so. I would be more comfortable with an escalator of 4.5 per cent. Under this system, will increases be limited? I do not believe so. We are already off to a slow start, and the escalator is too small. Clearly, we will not be able to bridge the gaps.

There is a whole series of issues that I am less comfortable with, including conditionality. Should the government set the same kind of conditions for social transfers as for health transfers? I do not know. This is not an economics issue, it is a political question. If I were a federal minister, I would want to set conditions, because I would have the unenviable task of imposing taxes, so I would want the money to go where I said it would go. I think that is legitimate. But we would not want to set too many conditions either, so as not to tie the provincial government's hands. With the conditions that one finds within large families,

Je pense avoir répondu à plusieurs questions. Qu'a fait le gouvernement fédéral? Il a fait trois choses. Il a égalisé les transferts *par personne* partout au pays, donc même transfert en Alberta et en Ontario que dans le reste du Canada. Deuxièmement, il a annoncé une seule fois le programme de péréquation afférente dans son programme de péréquation. Troisièmement, il a augmenté les transferts *par personne* de sept dollar par habitant au pays. C'est donc sept dollars multiplié par 32,5 millions d'habitants. Vous pouvez faire le calcul, c'est ce qui a été fait.

S'ajoute à cela une clause d'indexation de 3 p. 100 par année. Dorénavant, pour le transfert en matière de programmes sociaux, le 289 dollars sera indexé de 3 p. 100 pour les cinq ou sept prochaines années, de la même façon que cela avait été fait avec le transfert en matière de santé.

La bonne chose, c'est que les choses sont plus claires. Mais une autre question se pose. Est-ce que le 289 dollars indexés à 3 p. 100 par année est suffisant? Malheureusement, je n'ai pas de réponse à cela. N'oublions pas que 289 dollars, c'est maintenant le point de départ et que même si la clause d'indexation de 3 p. 100 était adéquate, si on ne part pas du bon point, on ne règle rien.

Le rapport du Conseil de la Fédération recommandait une indexation à 4,5 p. 100. Ce pourcentage se base sur des simulations de croissance des coûts, notamment en matière d'éducation. Évidemment, si on compare le taux à ce qu'on proposait, la clause d'indexation n'est évidemment pas suffisante. Le point de départ ne semble pas suffisant non plus par rapport à ce qu'on proposait.

Il faut comprendre qu'exception faite de l'Ontario et de l'Alberta, c'est sept dollars *par personne* qui ont été ajoutés dans l'ensemble de ces programmes. On est loin du compte.

Je pense avoir bien expliqué le changement qui a été proposé ou la manière dont je le comprends. Est-ce la meilleure manière de transférer les fonds? Peut-être pas, mais c'est mieux que c'était. Le système est plus transparent et plus clair. Il y a eu une amélioration. Est-ce que le point de départ est adéquat à 289 $? Personne ne le sait. C'est une question de jugement de valeur. Est-ce que la clause d'indexation est suffisante à 3 p. 100? Je ne crois pas. Je serais plus à l'aise avec une clause à 4,5 p. 100. Est-ce que ce système suffira à contenir les augmentations? Je ne crois pas. On part déjà avec un retard et une clause d'indexation trop faible. Il est clair qu'on ne pourra pas combler les écarts.

Il y a une série de questions avec lesquelles je suis moins à l'aise dont la conditionnalité. Est-ce qu'on devrait imposer le même type de conditions aux transferts en matière de programmes sociaux conclus en matière de santé? Je ne sais pas. Ce n'est pas une question économique mais une question politique. Si j'étais un ministre fédéral, je voudrais mettre des conditions parce que c'est moi qui ai l'odieux d'imposer les taxes, donc je voudrais que l'argent aille où j'ai dit qu'elle irait. Je pense que c'est légitime. Il ne faut pas trop mettre de conditions non plus pour ne pas attacher les mains des gouvernements des provinces. Avec les

such as the ones we currently have for post-secondary education, no one will get all worked up as long as the funding is spent in this sector.

conditions que l'on retrouve à l'intérieur de grandes familles, comme on en a actuellement dans l'enseignement postsecondaire, personne ne va déchirer sa chemise dans la mesure où les fonds sont dépensés dans ce secteur.

There also was a series of questions about transfers of tax points. Are transfers better or not? The 1977 transfers are there. We are currently trying to equalize them following the ten-province standard. Last year, they were not equalized according to the ten-province standard, but rather, to the top-province standard, in other words, according to the most prosperous province.

Il y avait une série de questions aussi sur les transferts de points d'impôt. Est-ce mieux ou non? Le transfert de 1977 est là. Actuellement, nous tentons de l'égaliser à la norme des dix provinces. L'année passée, on l'égalisait non pas à la norme des dix provinces mais à la norme de la province la plus prospère.

We do not see this in chart 10. If you look at that chart, the only way the federal government can claim to be transferring the same amount to everyone, is by playing with the cash transfers and the associated equalization program.

On ne le voit pas dans le graphique dix. Si vous prenez le graphique dix, la seule manière dont le gouvernement fédéral peut prétendre transférer un même montant à tout le monde, c'est de jouer avec les transferts en espèces et le programme de péréquation associée.

They used both tools, in combination, to obtain the nice rectangular box that you can see on the chart. On chart 10, the Equalization Program that is called associated equalization is not enough to equalize tax points everywhere in Canada and then to have the government claim to be giving equal cash transfers. The proof is that Ontario and Alberta received less than the other provinces. There is a line below $250. If you take this line and place it on top of Alberta's vertical bar on the chart, you have not changed anything. You still have a per capita transfer of $500 throughout the country. However, if you do this, you have just changed the associated equalization program considerably. You have gone from the five-province standard or the ten-province standard to the top-province standard. That has not cost the federal government an extra cent. You have not changed anything. All you have done is reduced cash transfers and increased the associated equalization program. However, nothing has really changed.

Il utilisait les deux outils combinés pour obtenir une belle boîte rectangulaire. Dans le graphique dix, le Programme de péréquation qu'on appelle la péréquation associée n'est pas suffisant pour égaliser les points d'impôt partout au Canada et ensuite prétendre avoir des transferts en espèce égaux. La preuve, c'est qu'en Ontario et en Alberta, ils avaient moins qu'ailleurs. Il y a une ligne en dessous du 250 $. Prenez cette ligne et placez-là au-dessus de la colonne de l'Alberta, vous n'avez rien changé. Vous avez toujours un transfert de 500 $ *par personne* au pays. Cependant, je viens de changer le programme de péréquation associée de façon considérable. Je suis passé de la norme des cinq provinces ou dix provinces à la norme de la province la plus prospère. Cela n'a pas coûté un sous de plus au gouvernement fédéral. Je n'ai rien changé. Tout ce que j'ai fait, c'est réduire les transferts en espèces et augmenter le programme de péréquation afférente. Cela n'a cependant rien changé.

Let us call a spade a spade. What the program is currently doing is applying the top-province standard. It is clear from this chart. I have drawn my line on the chart, and I have not changed a single thing. I do not know whether Mr. McGuinty in Ontario is happy, but per capita transfers are now equal throughout the country. Afterwards, with these rectangles that are all the same for all the provinces, you can apply the escalator clause that you want. However, this is not what the government is currently doing.

Appelons les choses par leur nom, ce que le programme fait actuellement, c'est d'appliquer la norme de la province la plus prospère. Vous le voyez ici, j'ai tracé ma ligne et je n'ai absolument rien changé. Je ne sais pas si M. McGuinty en Ontario est content, mais on retrouve une égalité au plan des transferts *par personne* au pays. Après, avec les rectangles tous égaux dans toutes les provinces, on peut appliquer la clause d'indexation qu'on souhaite. Or, ce n'est pas ce qu'on a fait actuellement.

By transferring the associated equalization program to where it should be in the Equalization Program but at the same time keeping the ten-province standard, the government has clearly increased the disparities within the country, because it has implicitly gone from the top-province standard to the ten-province standard. We can understand this. No matter where you live, it is not a question of a value judgment, it is a fact.

En transférant le programme de péréquation associée là où il doit être dans le Programme de péréquation mais en conservant la norme des dix provinces maintenant, on a clairement accru dans le pays les disparités, parce qu'on est passé implicitement de la norme de la province la plus prospère à la norme des dix provinces. On peut le comprendre. Peu importe où l'on vit, ce n'est pas une question de jugement de valeur, c'est un fait.

With the exception of the Equalization Program in and of itself, what the 2007-2008 budget did was transfer a great deal of money to Ontario and Alberta, two of the richest provinces in Canada. I agree with what they did, but when you transfer, on a proportional basis, more money to two provinces rather than to the others, you clearly increase the disparities. In other respects,

Exception faite du Programme de péréquation comme tel, ce que le budget 2007-2008 a fait, c'est qu'il a transféré beaucoup d'argent à l'Ontario et à l'Alberta, les deux provinces les plus riches au Canada. Je suis d'accord avec ce qu'ils ont fait, mais lorsqu'on transfère proportionnellement plus d'argent à deux provinces plutôt que dans les autres, c'est clair qu'on accroît les

you have an equalization program that reduces other disparities. The bottom line is that things are not so clear, but it is clear that with this system, the government has increased disparities. And if there were a trend over the longer term and there were pressure on the program, if the Equalization Program were attacked, or if you wanted to cut it back and all that, clearly, in this case the transfer method that has been changed would not solve the problem. On the contrary, it would make things worse, for the reasons that I just mentioned. The government has equalized transfers everywhere throughout the country, but especially in the two wealthiest provinces.

In our report, we suggested adopting the top-province standard, because first of all it was the "cost-neutral one." Then, it allowed for a program of cash transfers that did not increase disparities, regardless of what might happen on the equalization side. We did not make any recommendations about transferring tax points in our report. We had a great deal of discussion on this matter. My position is that if we must transfer tax points, we must equalize them as was done in 1977, so that would mean using the top-province standard, but that would be awfully expensive. We did not prepare a simulation, but it is clear that each time you equalize using the top-province standard, it is very expensive. If you transfer tax points, but without equalizing them, you increase disparity within the country, disparity in terms of fiscal capacity. If you agree to transfer, equalized or not, it does not matter, if you transfer these tax points, obviously the whole issue of conditionality disappears. It will become politically difficult to impose conditions on the provinces for money that they will be collecting themselves. The provinces will not accept conditions, and I certainly understand them. That was for transfers of tax points, which are for personal and corporate income tax. GST is not included for the time being.

Obviously, if you were to opt for transferring GST points instead, it would be the same mechanism. It is just a different tax base. Since GST points do not have the same value throughout the country, if you transfer GST tax points, you increase disparities. That is why I have always found the recommendation from the Séguin commission rather odd. The Séguin commission in Quebec produced one of the first reports on the fiscal imbalance, and they suggested large transfers of GST points to the provinces. A province such as Quebec would have lost out, because GST points in Quebec are worth less than in Ontario or in Alberta.

I think I have covered all the questions that were asked of me. I can now answer your questions and try to provide some clarification. These are not such simple matters for someone who does not play with these concepts everyday, but they are not too complicated either, particularly when you have pretty charts.

disparités. Par ailleurs, on a un programme de péréquation qui vient réduire d'autres disparités. Au net, les choses ne sont pas si claires, mais il est évident qu'avec cela, on a accru les disparités. Or, si à plus long terme, on s'en allait sur une tendance où il y a des pressions, si le Programme de péréquation était attaqué et qu'on voulait en réduire l'importance et tout cela, clairement, dans ce cas, la méthode de transfert qui a été modifiée ne réglerait pas le problème. Au contraire, on accroîtrait ce problème pour les raisons que je viens de donner. On a égalisé les transferts partout au pays, mais notamment dans les deux provinces les plus riches.

Dans notre rapport, on proposait d'y aller avec la norme de la province la plus prospère, parce que d'abord c'était « cost neutral », c'était neutre sur le plan des coûts. Ensuite, cela permettait d'avoir un programme de transfert en espèces qui n'avait pas pour effet d'accroître les disparités, indépendamment de ce qui arrive du côté de la péréquation. On n'a pas fait de recommandations sur les transferts de points d'impôt dans notre rapport. On a eu beaucoup de discussions à ce sujet. Ma position est que si on doit transférer les points d'impôt, il faut les égaliser comme ceux de 1977, donc à la norme de la province la plus prospère, mais faire cela coûte pas mal cher. On n'a pas fait de simulation, mais il est clair que chaque fois qu'on égalise à la norme de la province la plus prospère, cela coûte très cher. Si on transfère les points d'impôt, mais qu'on ne les égalise pas, on accroît les disparités dans le pays, les disparités de capacité fiscale dans le pays. Si on s'entend pour transférer, égaliser ou pas, peu importe, si on transfère ces points d'impôt, évidemment toute la question de la conditionnalité tombe. Cela va devenir politiquement difficile d'imposer aux provinces des conditions sur de l'argent qu'elles vont collecter elles-mêmes. Les provinces ne vont pas accepter les conditions et je les comprends très bien. Cela était pour les transferts de points d'impôt, qui sont de l'impôt sur le revenu personnel et les corporations. Il n'y a pas de TPS là-dedans pour le moment.

Évidemment, si on choisissait plutôt de transférer des points de TPS, ce serait la même mécanique. C'est juste une assiette fiscale différente. Les points de TPS n'ayant pas la même valeur partout au pays, si on transfère des points de TPS, on accroît les disparités. C'est pour cela que j'ai toujours trouvé assez curieuse la recommandation d'un des premiers rapports sur le déséquilibre fiscal, celui de la Commission Séguin au Québec, qui proposait des transferts importants de points de TPS dans les provinces. Pour une province comme le Québec, cela aurait impliqué un certain appauvrissement parce que la valeur des points de TPS au Québec est plus faible qu'en Ontario ou qu'en Alberta.

Je pense avoir fait le tour des questions qui m'ont été adressées. Je peux maintenant répondre à vos questions pour apporter des clarifications. Pour quelqu'un qui ne joue pas avec ces notions tous les jours, ce ne sont pas des choses si simples, mais ce n'est pas trop compliqué non plus, surtout lorsqu'on a de beaux dessins.

[*English*]

Senator Eggleton: You and I have agreed with the bringing of Alberta and Ontario up to the same level as other parts of the country in terms of the per capita transfer for social purposes. Certainly, there is agreement by the Ontario premier in that regard and perhaps by the premier of Alberta as well. Of course, the optics of this additional money going to the two richest provinces in the country irks some people and others are saying that it places an unfair burden on the less populated regions of the country — rural areas and less-populated provinces — that have a particular struggle. Could you comment on that vis-à-vis this formula that the government has put in place?

[*Translation*]

Mr. Gagné: There are the remote rural communities, and there is social assistance. They are similar problems. I have not done any calculations recently, but I wonder if Alberta is not making a little bit of money with the transfers for social assistance. Since that funding is transferred on a per capita basis, it depends on the province's population and not on the number of actual welfare recipients. It may be a source of profits for Alberta, I do not know.

It certainly does pose a problem. It is the same thing for postsecondary education, since the number of students attending university is not the same everywhere. When we were preparing our report, we heard from people from Nova Scotia who told us that they had many students from across the country enrolled in the province and that they did not receive the federal subsidies for these students. The provinces receive subsidies according to the size of their population. A young person who temporarily moves from Ontario to study in Nova Scotia is counted as an Ontario resident. So the Ontario government receives the subsidy, not the Government of Nova Scotia.

Issues like this become incredibly complex and may even create, in my opinion, dangerous incentives. For example, with respect to social assistance, if transfers were made, not on a per capita basis, but on the basis of current requirements, provinces would not have much incentive to set policies conducive to limiting the number of those in need of social assistance.

The same goes for education. It is extremely difficult to calculate exactly how many students are enrolled in each province. Very quickly, we come around to situations like we have in Quebec, where tuition fees are very low. The assumption is that lower tuition fees increase university enrolment. Why then should the province receive more funding than others? All it needs to do is increase its tuition fees. We quickly fall into these types of circular discussions.

To my mind, calculating on a per capita basis can be problematic, both other methods pose even bigger problems. This method is fair and equitable and it does have its advantages.

[*Traduction*]

Le sénateur Eggleton : Vous et moi sommes d'accord sur l'idée d'amener l'Alberta et l'Ontario au même niveau que les autres régions du pays pour ce qui est du montant par habitant des transferts sociaux. Le premier ministre de l'Ontario est certainement d'accord avec ces idées, et c'est peut-être aussi le cas pour le premier ministre de l'Alberta. Bien entendu, la perception liée au fait, pour les deux provinces les plus riches au pays, d'obtenir des fonds supplémentaires contrarie certaines personnes, et d'autres disent que cela désavantagerait injustement les régions les moins peuplées du pays — les régions rurales et les provinces moins peuplées — qui sont aux prises avec des problèmes particuliers. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires au sujet de la formule mise en place par le gouvernement?

[*Français*]

M. Gagné : Il y a les communautés rurales éloignées et il y a l'assistance sociale. Ce sont des problèmes similaires. Je n'ai pas fait de calculs récents, mais je me demande si l'Alberta ne fait pas un peu d'argent avec les transferts en matière d'assistance sociale. Comme c'est transféré *par personne*, c'est en fonction de la population de la province et non en fonction du nombre actuel d'assistés sociaux. C'est peut-être une source de profits pour l'Alberta, je ne sais pas.

C'est certain que cela pose un problème. C'est la même chose en matière d'enseignement postsecondaire où la fréquentation universitaire n'est pas la même partout. Pendant la préparation de notre rapport, on a entendu des gens de la Nouvelle-Écosse nous dire qu'ils recevaient beaucoup d'étudiants de partout au pays et qu'ils ne recevaient pas les subventions fédérales s'y rapportant. Les provinces reçoivent des subventions en fonction de leur population. Un jeune qui déménage temporairement de l'Ontario pour aller étudier en Nouvelle-Écosse est compté comme un résident de l'Ontario. Donc c'est le gouvernement de l'Ontario qui reçoit la subvention et non le gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

Ce sont des choses qui deviennent excessivement complexes et qui peuvent créer, à mon avis, des incitatifs dangereux. Par exemple, si en matière d'aide sociale, au lieu de transférer *per capita*, on transférait en fonction des besoins actuels, ce ne serait pas une incitation très forte de la part d'une province pour mettre en place des politiques pour limiter le nombre d'assistés sociaux.

C'est la même chose en éducation. Cela devient excessivement complexe de savoir exactement combien il y a d'étudiants dans chaque province. Très vite, on arrive à des situations comme au Québec, où les frais de scolarité sont très bas. On présume alors que cela encourage une plus grande fréquentation universitaire. Pourquoi devraient-ils être subventionnés plus que les autres? Ils n'ont qu'à augmenter leurs frais de scolarité. On tombe rapidement dans de telles discussions. Il n'y a pas vraiment moyen de s'en sortir.

À mon avis, il y a des difficultés avec le *per capita*, mais il y a des difficultés plus grandes avec les autres méthodes. C'est une méthode juste et équitable. Elle a quand même des qualités. On va

Some will claim that equalization no longer exists, but in actual fact, it takes on many forms. When Ontario, Quebec or Alberta receives the same per capita transfer, this is a form of equalization, because the transfer covers the cost of services which are not necessarily the same everywhere.

Per capita transfers present some interesting benefits. There are problems, but when weighing the alternatives, this is the best solution. Politically speaking, the *per capita* transfer is probably the most viable and marketable method.

Senator Murray: With respect to the 3 per cent CST escalator, I find your position tenuous in three respects. First, it does not allow for provinces to make up for ground lost since the 1995 budget. Second, it is based on the growth rates of provincial expenditures, particularly in the area of post-secondary education. As a university professor, I am sure you are aware of the problems. Third, it is tenuous given the elimination of associated equalization. In my opinion, we cannot say that the new equalization formula provides adequate compensation for the elimination of associated equalization. Am I mistaken?

Mr. Gagné: You are right. In fact, associated equalization remains intact. It has not been changed. We have placed it exclusively within the main equalization program, and it remains unchanged.

That is the first comment; there is nothing new here. It is simply a matter of monitoring the evolution of the value of tax points. Currently, the value of tax points is increasing significantly in Alberta. This has very little effect on the associated equalization program.

Second, it is obvious that current transfers cannot turn the clock back to 1995 levels. We did the math for the preceding year, which took us back to 1995 levels. The figures are significantly higher, so we are talking about an additional transfer of several billion dollars.

This is exactly what I was saying in my presentation earlier. The 3 per cent escalator clause is too low. A far more reasonable figure would be 4.5 per cent, given what we are observing in terms of cost increases. Our starting point, in terms of the escalator, is much too low. The rate of 3 per cent is too low. It is abundantly clear that costs are increasing and that transfers are also heading in this direction. The gap will continue to widen, unless provinces are able to contain cost increases.

Senator Murray: Let us talk about some of the expenditure forecasts made by the Council of the Federation.

Mr. Gagné: Expenditures for post-secondary education and social assistance?

Senator Murray: Yes.

nous parler de la péréquation qui n'est plus là, mais en fait, il y a encore beaucoup de péréquation. Quand on transfère en Ontario, au Québec ou en Alberta le même montant *par personne*, on vient de faire pas mal de péréquation aussi parce que les coûts pour offrir les services ne sont pas nécessairement les mêmes partout.

Il y a des vertus intéressantes au transfert *par personne*. Il y a des problèmes, mais dans la balance, c'est mieux comme ça. Politiquement, c'est probablement plus vendable et plus viable.

Le sénateur Murray : En ce qui a trait à l'indexation de 3 p. 100 pour le TCS, je trouve votre position inadéquate sur trois plans. D'abord, elle est inadéquate pour permettre aux provinces de rattraper le terrain qu'elles ont perdu depuis le budget de 1995. Deuxièmement, elle l'est par rapport au taux de croissance des dépenses provinciales, surtout dans le domaine de l'éducation postsecondaire. En tant que professeur d'université, vous n'êtes pas sans ignorer les problèmes. Troisièmement, elle est inadéquate étant donné la disparition de la péréquation afférente. À mon avis, vous ne pouvez pas dire qu'il y a une compensation suffisante pour la disparition de la péréquation afférente dans la nouvelle formule de péréquation. Ai-je tort?

M. Gagné : Vous avez raison. En fait, la péréquation afférente est demeurée intacte. On ne l'a pas changée. On l'a maintenant mise uniquement dans le programme de péréquation principal, mais on n'y a pas touché.

C'est la première chose; il n'y a rien là de nouveau. Tout ce que cela fait, c'est qu'on suit l'évolution de la valeur des points d'impôt. Actuellement, la valeur des points d'impôt augmente beaucoup en Alberta, par exemple. Cela change un petit peu le programme de péréquation afférente, mais pas de manière importante.

Deuxièmement, il est clair que les transferts qui sont là ne nous ramènent pas en 1995. On avait fait des calculs pour l'année précédente, ce qui nous ramènerait au niveau de 1995 et ce sont des chiffres pas mal plus considérables, donc on parle de transferts de plusieurs milliards de dollars additionnels.

C'est ce que je disais dans ma présentation tantôt. Non seulement la clause d'indexation est trop faible à 3 p. 100 — plutôt que 4,5 p. 100 qui serait plus raisonnable en fonction de ce qu'on observe en termes de croissance des coûts —, mais on ne part pas du bon point, on part d'un niveau beaucoup trop faible. On part d'un niveau très faible sur lequel on applique une indexation de 3 p. 100 qui est trop faible. Il est clair que c'est la tendance des coûts et les transferts s'en vont dans cette direction. L'écart va s'agrandir, à moins que les provinces réussissent à freiner la croissance des coûts à ce niveau.

Le sénateur Murray : Parlons un peu des prévisions faites, au Conseil de la fédération, concernant les dépenses.

M. Gagné : Les dépenses en éducation postsecondaire et à l'assistance sociale?

Le sénateur Murray : Oui.

Mr. Gagné: We considered reasonable scenarios, and not catastrophic ones that would "inflate" figures. According to the most conservative estimates, growth in expenditures should be approximately 4.5 per cent.

Senator Murray: And if expenditures have exceeded projections by only one percentage point?

Mr. Gagné: Let us set aside health care expenditures, which represent a whole other problem.

Senator Murray: One that apparently has been resolved. Correct?

Mr. Gagné: A rate of 4.5 per cent represents an average scenario, nothing out of the ordinary. Clearly, if this forecast does not materialize, and if expenditures increase at a rate of between 5 and 5.5 per cent, the provinces' projected deficit will be much higher than originally expected.

I wanted to say that if the provinces are able to limit the increase in post-secondary education costs to 3 per cent, I am not entirely sure if this would be good news for our country. I may even be in a conflict of interest position because of that comment. Resources for colleges and universities would be reduced and these institutions would be even more under-financed than they are currently.

Expenditure growth projections were independently calculated by the Conference Board, which laid out various scenarios. We sought out the most conservative, most stable scenario in order to establish a minimum level. The projected rate of growth cannot be less than 4.5 per cent. It can certainly be more, in which case the situation would be even more difficult. And we have not talked about health. We are talking about social transfers. As it stands, the most realistic health care projections have been surpassed, what with a provincial government tabling a budget with projected increases of 6, 7 or 8 per cent in health care spending. The projections have been exceeded.

I do not know if the budget is going to pass, but the Government of Quebec is trying to get its budget approved. It calls for a 6 per cent increase in health expenditures, and a 5 per cent increase in education spending. I do not believe that in these areas, Quebec should be treated as a distinct society. I think all provinces in the country are facing similar situations.

Even in terms of health care, the Government of Quebec is one of the few governments, if not the only government, that spends the least amount of money. It is controlling health care expenditures very carefully. Six per cent is probably one of the lowest expenditure growth rates in the country.

These scenarios are very optimistic. Clearly, what is being proposed in the federal budget is not realistic, in terms of projected growth rate of 3 per cent.

Senator Murray: I have a political question.

Mr. Gagné: Those are the best ones.

M. Gagné : Nous avons considérés des scénarios raisonnables, et non des scénarios catastrophiques utilisés pour « gonfler » les chiffres. Selon les scénarios les plus conservateurs, la croissance de ces dépenses serait à peu près de 4,5 p. 100.

Le sénateur Murray : Et si la prévision est excédée par un seul point de pourcentage?

M. Gagné : Mettons de côté les dépenses de santé, qui sont un autre problème.

Le sénateur Murray : Qui est réglé, semble-t-il?

M. Gagné : Un taux de 4,5 p. 100 représente un scénario très moyen, rien de fantastique. Clairement, si cette prévision ne se réalise pas, si on a 5 p. 100 ou 5,5 p. 100, tout ce qu'on avait prévu en termes de déficit anticipé des gouvernements provinciaux sera beaucoup plus grand que prévu.

Je voulais dire que si les provinces réussissent à limiter la croissance des coûts en éducation postsecondaire à 3 p. 100 — d'ailleurs je suis un peu en conflit d'intérêts par rapport à ce que je vais dire —, je ne suis sûr que ce soit une bonne nouvelle pour notre pays que de réduire les ressources des collèges et universités à ce moment de notre existence et faire en sorte que les collèges et universités soient encore plus sous-financés qu'ils ne le sont actuellement.

Les prévisions de croissance de dépenses ont en fait été réalisées de manière autonome par le Conference Board, qui nous a présenté différents scénarios et nous avons insisté pour avoir le scénario le plus conservateur possible, le moins flamboyant, pour obtenir un plancher. Cela ne pourra pas être moins que 4,5 p. 100. Ce pourrait être certainement plus, auquel cas la situation sera plus difficile. Et on n'a pas parlé de santé, on parle de transferts en matière de programme sociaux. Déjà, les prévisions les plus réalistes sur la santé sont battues, à mesure qu'un gouvernement provincial dépose son budget avec des croissances de dépenses de 6, 7 ou 8 p. 100 en matière de santé. Les chiffres prévus ont été dépassés.

Je ne sais pas si le budget va être adopté, mais le gouvernement du Québec essaye de faire approuver un budget qui prévoit une augmentation des dépenses de santé de 6 p. 100, une augmentation des dépenses en éducation de 5 p. 100. Et je ne pense pas que, à ce titre, le Québec soit une société distincte; je pense que c'est ainsi partout au pays.

Même en matière de santé, le gouvernement du Québec est un des gouvernements, sinon le gouvernement, qui dépense le moins. Donc il contrôle les dépenses de manière très serrée en santé. Un taux de 6 p. 100 est probablement un des taux les plus faibles au pays en matière de croissance.

Ces scénarios sont très optimistes. Ce qui est proposé dans le budget fédéral n'est pas réaliste en termes de taux de croissance à 3 p. 100, cela semble clair.

Le sénateur Murray : J'ai une question d'ordre politique.

M. Gagné : Ce sont les meilleures.

Senator Murray: Perhaps you may prefer not to answer it. You may have heard the testimony of representatives from Ontario municipalities. As a committee, we are studying problems experienced by municipalities. A particularly striking issue is Quebec's traditional concerns over preserving its constitutional prerogatives, including jurisdiction over municipalities.

Do you believe the federal government has the leeway to implement a federal policy on municipalities without declaring constitutional war with your province?

Mr. Gagné: I do not know, in fact. In fact, what I do know, and what I heard again this morning, is that the situation of municipalities varies greatly from one province to the next. Ontario's situation, for example, is very different from that of Quebec, and I received confirmation of this by listening to the presentation this morning. Municipalities in Quebec do not have the same responsibilities as Ontario municipalities. In Quebec, municipalities are responsible for drinking water, snow removal, upkeep of public lawns, soccer fields and ice rinks, but they do not intervene in social affairs, or seldom do. At least not to the same extent as Ontario municipalities.

Quebec municipalities are not subject to the same kind of pressure in terms of expenditures, the way Ontario municipalities are. The situation is similar to that of provincial governments who are under tremendous pressure at this time because of health care costs. Ontario municipalities seem to be under considerable pressure because of spending in social areas, which is not the case in Quebec.

To answer your question, I believe that yes, there would be a very strong reaction in Quebec, but the reason officially cited would be of interference. I believe that the Government of Quebec, along with most Quebecers, believe that municipalities are not short of cash. In fact, they spend too much on wages and salaries. Many studies show that the salaries of municipal employees in Quebec are 25 to 30 per cent higher than those of provincial public servants. Labour relations are therefore a serious problem, one that accounts for spending pressures.

So, I do not see the federal government bringing in a national program to resolve the types of problems that we are witnessing in Ontario, or implementing the same program that we have in Quebec. This would not work. The Government of Quebec would not want the federal government interfering in its affairs, because Quebec municipalities do not have the same types of problems.

From an economic standpoint, one must be careful to take into consideration the views of municipalities across the country. The previous witness said that in Ontario, homeowners pay on average $275 more in property taxes. Part of the reason for this is that property values are higher in Ontario than in New Brunswick. Since properties are worth more, it is only normal that taxes should higher as well.

Like Quebec, Ontario is home to some large cities, and it has been proven that large cities are not necessarily the most efficient.

Le sénateur Murray : Vous préférerez peut-être l'éviter. Vous avez pu entendre les témoignages des représentants des municipalités de l'Ontario. Nous sommes en train, comme comité, d'étudier le problème des municipalités. Un point qui saute aux yeux est la préoccupation traditionnelle du Québec de garder ses prérogatives constitutionnelles, y compris ses responsabilité envers les municipalités, ses juridictions.

Croyez-vous que le gouvernement fédéral jouirait d'une marge de manœuvre qui nous permettrait d'élaborer une politique fédérale sur les municipalités sans risquer une guerre constitutionnelle avec votre province?

M. Gagné : Je ne sais pas. En fait, ce que je sais, et je l'ai encore appris ce matin, c'est que la situation des municipalités est très différente d'une province à l'autre. La situation de l'Ontario, par exemple, et cela m'a été confirmé en écoutant la présentation de ce matin, est très différente de celle du Québec. Les municipalités au Québec n'ont pas les mêmes responsabilités que celles en Ontario. Au Québec, les municipalités fournissent de l'eau potable, déneigent les rues, coupent les pelouses et s'occupent des terrains de soccer ou des patinoires, mais elles n'interviennent pas dans les affaires sociales, ou pas beaucoup, en tous cas, pas autant qu'en Ontario.

Elles n'ont pas la pression que les municipalités de l'Ontario peuvent avoir sur leurs dépenses; un peu de la même façon que les gouvernements provinciaux ont des pressions importantes à cause notamment des dépenses de santé. Les municipalités en Ontario semblent connaître des pressions importantes à cause de certaines dépenses sociales, ce qui n'est pas le cas au Québec.

Pour répondre à votre question, je pense que oui, il y aurait une réaction forte au Québec, mais la raison officielle mentionnée serait l'ingérence. Je pense que la vraie raison est que le gouvernement du Québec, et pas mal de gens au Québec, considèrent que les municipalités ne manquent pas d'argent. En fait, elles en dépensent trop en salaires. Plusieurs études montrent que les employés municipaux au Québec sont 25 à 30 p. 100 mieux payés que les fonctionnaires provinciaux. Il y a donc un problème sérieux de relation de travail et la pression sur leurs dépenses vient de là.

Donc je verrais mal le gouvernement fédéral établir un programme national conçu pour régler des problèmes comme on en observe en Ontario et arriver avec le même programme au Québec. Cela ne marcherait pas. Le gouvernement du Québec demanderait à ce qu'on ne vienne pas jouer dans son jardin car les municipalités du Québec n'ont pas ces problèmes.

D'un point de vue économique, il faut faire attention au point de vue des municipalités, et ce dans l'ensemble du pays. Le témoin précédent a dit que, en Ontario, les propriétaires payent en moyenne 275 $ de plus de taxe foncière. Une partie de cela provient du fait que les valeurs foncières sont plus élevées en Ontario qu'au Nouveau-Brunswick. Comme les propriétés valent plus cher, il est normal que les comptes de taxe soient plus élevés.

Il y a de grosses villes en Ontario comme au Québec, et il a été démontré que les grosses villes ne sont pas nécessairement les plus efficaces.

Senator Eggleton: At least not in some areas.

Mr. Gagné: But I would be worried about a national program, or a standardized national policy, because provinces each have their own very different problems and systems. It would not work.

Senator Mitchell: Thank you for your presentation. I enjoyed it very much.

[*English*]

Professor Gagné, I would like to pursue a bit the question of post-secondary education. I may not have followed entirely the discussion here. Are you arguing that post-secondary education should be more directed so that we could have greater accountability, greater assurance that the money that is under the Canada Social Transfer for that is indeed actually going to it?

Could you comment also on the role of federal research and development funding through universities in that context? How should that be conducted? Should it be focused, or should it be more general and less conditional?

[*Translation*]

Mr. Gagné: When we visited the provinces last year, I believe that we heard the same message delivered in all provincial capitals. There is no question that programs such as the Canada Foundation for Innovation or the Canada Millennium Scholarships put considerable pressure on provincial budgets. The federal government is directly funding activities in universities by ignoring the provinces, which creates upward pressure on costs for the universities, and ultimately, for the provinces.

Certain conditions must be set, and they cannot be too strict. For example, provided the federal government receives assurances that the funding allocated for post-secondary education is indeed spent by the province in that area, that should be sufficient. To impose any further conditions on funding would mean that the federal government was attempting to step in and take over the administration of universities from the provinces.

We have noticed the same phenomenon throughout the country, and everybody agrees that the federal government is ignoring the provinces by sending cheques directly to universities, thereby creating problems. I set up a laboratory within my university through the Canada Foundation for Innovation; we received funding to build the laboratory, but we did not receive funding to ensure that the laboratory would remain up and running, that building costs, heating costs, et cetera. would be covered. The laboratory was established, nonetheless, and it is being managed by the university.

In a perfect world, the federal government should not have to intervene in such thorny areas as post-secondary education. It can support colleges and universities in their development, because this is important, but it must agree with the provinces on how to develop this area.

Le sénateur Eggleton : À certains points de vue.

M. Gagné : Mais je serais inquiet de voir un programme national ou une politique nationale qui serait uniforme, parce que les problèmes et les systèmes semblent très différents d'une province à l'autre. Cela ne marcherait pas.

Le sénateur Mitchell : Merci de votre présentation. Je l'ai beaucoup appréciée.

[*Traduction*]

Professeur Gagné, j'aimerais poursuivre au sujet de la question de l'éducation postsecondaire. Il se peut que je n'aie pas suivi toute la discussion. Selon vous, l'éducation postsecondaire devrait-elle être davantage orientée de façon à accroître la reddition de comptes et à s'assurer que l'argent du transfert canadien en matière de programmes sociaux réservé à l'éducation postsecondaire atteint en fait son objectif?

Pourriez-vous également parler du rôle des fonds fédéraux en matière de recherche et développement versés par le truchement des universités dans ce contexte? Comment cela devrait-il se faire? Ce rôle devrait-il être mieux ciblé ou devrait-il plutôt être plus général et moins conditionnel?

[*Français*]

M. Gagné : Lorsque nous avons visité toutes les provinces l'an dernier, je crois bien que nous avons entendu le même message dans toutes les capitales provinciales. Il est clair que les programmes comme ceux de la Fondation canadienne de l'innovation ou des Bourses du millénaire créent des pressions importantes sur les budgets des provinces. Le gouvernement fédéral finance directement des activités dans les universités en faisant fi des provinces, et cela crée des pressions sur les coûts des universités et, ultimement, ceux des provinces.

Certaines conditions doivent être présentes, sans qu'elles ne soient trop élevées. Dans la mesure où le gouvernement fédéral détermine que c'est l'enveloppe destinée à l'éducation postsecondaire et que cet argent est effectivement dépensé dans l'enveloppe de l'enseignement postsecondaire, cela me semble être suffisant comme condition. Aller plus loin voudrait dire que le gouvernement fédéral se substituerait aux provinces pour gérer leur réseau d'universités.

Nous avons constaté ce phénomène partout au pays, et tous s'entendent pour dire que lorsque le gouvernement fédéral fait fi des provinces en envoyant des chèques directement aux universités, cela cause des problèmes. J'ai créé un laboratoire au sein de mon université avec la Fondation canadienne pour l'innovation; nous avions des fonds pour la mise sur pied du laboratoire, mais pas de fonds ensuite pour assurer la pérennité du laboratoire, pour les locaux, le chauffage, et cetera. Nous l'avons tout de même créé et il est maintenant à la charge de l'université.

Dans un monde idéal, le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir sur des choses aussi pointues en matière d'éducation postsecondaire. Il peut souhaiter que les collèges et les universités se développent parce que c'est important, mais c'est à lui de s'entendre avec les provinces sur la manière de développer le tout.

Ultimately, since the majority of funding comes from provincial governments, the provinces should be the ones to set priorities. In any case, I do not think the provinces are being irresponsible with respect to developing colleges and universities. They are trying to satisfy the most urgent needs. However, it is obvious that all of these specific programs put upward pressure on spending. My laboratory is just one example, and it is not going very well.

En bout de ligne, toutefois, comme la majorité du financement provient des gouvernements des provinces, ce sont elles qui devraient établir les priorités à ce niveau. Je ne pense pas, de toute façon, que les provinces soient irresponsables en matière de développement des collèges et des universités. Ils cherchent à satisfaire les besoins les plus pressants. Mais il est clair que tous ces programmes spécifiques augmentent par ailleurs les dépenses. L'exemple de mon laboratoire en est un que j'ai à l'esprit et cela ne fonctionne pas très bien.

[*English*]

The Deputy Chairman: Thank you very much for coming back once again.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le vice-président : Merci beaucoup d'être venus encore une fois.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Poste-payé
Lettermail Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 16, 2007

Association of Manitoba Municipalities:

Ron Bell, President;

Joe Masi, Executive Director.

As an individual (by video conference):

Enid Slack, Director, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto.

Tuesday, May 29, 2007

Association of Municipalities of Ontario (by video conference):

Doug Reycraft, President;

Brian Rosborough, Director of Policy.

As an individual:

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des haute études commerciales.

TÉMOINS

Le mercredi 16 mai 2007

Association des municipalités du Manitoba :

Ron Bell, président;

Joe Masi, directeur exécutif.

À titre personnel (par vidéoconférence) :

Enid Slack, directrice, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, Université de Toronto.

Le mardi 29 mai 2007

Association des municipalités de l'Ontario (par vidéoconférence) :

Doug Reycraft, président;

Brian Rosborough, directeur des politiques.

À titre personnel :

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

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca