



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Wednesday, May 8, 2002

---

**Issue No. 39**

**Fourth meeting on:**

The examination of the Main Estimates  
for the fiscal year ending March 31, 2003  
(Third meeting on Government  
Contingencies Vote)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

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

---

Le mercredi 8 mai 2002

---

**Fascicule n° 39**

**Quatrième réunion concernant:**

L'étude du Budget principal des dépenses  
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.  
(Troisième réunion concernant le crédit  
pour éventualités du gouvernement)

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

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

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Finnerty
Callbeck	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Setlawke
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Furey	

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Callbeck substituted for that of the Honourable Senator Banks (*May 8, 2002*).

The name of the Honourable Senator Setlawke substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 8, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

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

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Finnerty
Callbeck	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Setlawke
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Furey	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

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

Le nom de l'honorable sénateur Callbeck est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 8 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Setlawke est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 8 mai 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 8, 2002  
(52)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:48 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Cools, Callbeck, Ferretti Barth, Lynch-Staunton, Murray, P.C., Setlawke, Stratton, Tunney (9).

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

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the committee continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

**WITNESSES:**

*From the Treasury Board Secretariat:*

Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General;

Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;

David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

The committee continued its examination of the Government Contingencies vote — Treasury Board Vote 5.

Mr. Claydon made an opening statement and, with Mr. Neville and Mr. Bickerton, answered questions from members of the committee.

At 7:24 p.m., committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 8 mai 2002  
(52)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 48 dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Callbeck, Ferretti Barth, Lynch-Staunton, Murray, c.p., Setlawke, Stratton et Tunney (9).

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

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 mars 2002, le comité poursuit l'étude du Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

**TÉMOINS:**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général;

Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur;

David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur.

Le comité poursuit l'étude du crédit pour éventualités du gouvernement — le crédit 5 du Conseil du Trésor.

M. Claydon fait une déclaration et, avec M. Neville et M. Bickerton, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 24, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 8, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:48 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2003, Treasury Board Vote 5 – Government Contingencies.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. As honourable senators know, no large organization, public or private, can foresee, a year ahead of time, every eventuality or emergency that will occur. Prudent organizations, public and private, provide in advance for such contingencies. The federal government has a contingency fund set aside for minor, miscellaneous and unforeseen eventualities. Technically, it is Vote 5 of the Treasury Board Estimates that Parliament votes every year. Like last year, it stands at about \$750 million in the current year, which is a lot of money. However, it is still only 1.4 per cent or less of the total spending in the Main Estimates for the year.

From time to time over the past many years, Auditors General have taken some interest in this fund; how it is accessed by the government, the purposes to which it is put, and so forth. Just what is a contingency? Most recently, in a report that she tabled in the House of Commons last month, Ms Fraser raised some serious questions about how the government has used the fund.

As long as 15 years ago, this committee was on that case, and we have been on the case again recently, particularly with regard to the principles of government accountability and transparency. The questions we are struggling with include whether the legal authority for the fund and the process need to be tightened up.

We heard from the Auditor General herself a couple of weeks ago. Last week, we heard from the Deputy Comptroller General, Mr. Neville, who is here again tonight.

We also have the pleasure tonight of welcoming Mr. Frank Claydon. Mr. Claydon is a graduate of the University of British Columbia and spent in excess of 15 years in various positions in the Treasury Board Secretariat before going on to senior posts in the Department of Agriculture, including Deputy Minister of Agriculture and Agrifood. For the past two years, he has served as Secretary to the Treasury Board and Comptroller General of Canada.

Mr. Claydon will be leaving that post next week to become an adviser to the Privy Council, so he can probably be described as the outgoing Secretary of the Treasury Board. I am sure the committee will find him both outgoing and forthcoming.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 48, pour faire l'examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003 du crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement.

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

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, comme il y a quorum, nous allons commencer. Comme vous le savez, il est impossible à tout organisme important, qu'il soit public ou privé, de prévoir un an à l'avance chaque éventualité ou situation d'urgence qui surviendra. Les organismes prudents, publics comme privés, font des réserves pour de pareilles éventualités. Ainsi, le gouvernement fédéral a un fonds de prévoyance pour de petites éventualités variées et imprévues. En principe, il s'agit du crédit 5 du Conseil du Trésor dans le Budget des dépenses que le Parlement approuve chaque année. Tout comme l'an dernier, il est d'environ 750 millions de dollars cette année, une jolie somme. Toutefois, il ne représente tout au plus que 1,4 p. 100 des dépenses totales prévues dans le budget de l'exercice.

Depuis bien des années, le vérificateur général s'intéresse périodiquement à ce fonds, à la façon dont il est utilisé par le gouvernement, aux fins auxquelles il est affecté, et ainsi de suite. Toutefois, qu'est-ce qu'une éventualité au juste? Il n'y a pas longtemps, c'est-à-dire le mois dernier, dans un rapport qu'elle a déposé à la Chambre des communes, Mme Fraser a soulevé plusieurs points d'importance au sujet de la façon dont le gouvernement utilise le fonds.

Déjà, il y a 15 ans, notre comité s'en plaignait, et il est revenu à la charge récemment, particulièrement en ce qui a trait aux principes de reddition de comptes et de transparence du gouvernement. Les questions avec lesquelles nous sommes aux prises incluent de savoir s'il ne faudrait pas renforcer l'autorisation légale du fonds et resserrer le processus.

Nous avons entendu la vérificatrice générale elle-même, il y a quelques semaines. La semaine dernière, nous avons entendu le sous-contrôleur général, M. Neville, qui est de retour ici ce soir.

Nous avons aussi le plaisir d'accueillir ce soir M. Frank Claydon. Diplômé de l'Université de la Colombie-Britannique, il a durant plus de 15 ans occupé divers postes au Secrétariat du Conseil du Trésor avant de passer à la haute direction du ministère de l'Agriculture, y compris en tant que sous-ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Depuis deux ans, il est secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada.

M. Claydon quittera ce poste la semaine prochaine pour agir comme conseiller auprès du Conseil privé, de sorte qu'on peut probablement l'appeler le secrétaire sortant du Conseil du Trésor. Je suis sûr que, même s'il est sur son départ, vous le trouverez toujours aussi réceptif.

**Mr. Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, it is a pleasure to be here with you today.

Last week, my colleague, Richard Neville, appeared before this committee to discuss the various features of Treasury Board Vote 5. Among other things, he went over the intricacies of the wording associated with the vote. He also addressed some of the concerns the Auditor General has raised about how the vote has been used in recent years. Given our limited time together this evening, I do not want to retrace this familiar ground. Instead, I would like to focus a little more broadly, looking at what the vote is and how it works. I would also like to look at the role played by the Treasury Board Secretariat and Treasury Board ministers in the supply process.

I hope this approach will help answer any questions that may not have been satisfactorily answered last week. I also hope it may identify some areas for further discussion.

[*Translation*]

Let me start by saying that I believe Treasury Board Vote 5 is an essential tool for the government. The current public policy environment in this country is complex. The simple reality is that you need a degree of flexibility in both planning and funding mechanisms to ensure the government operates smoothly and effectively. Vote 5 helps provide that much needed flexibility.

[*English*]

As you are aware, Vote 5 is intended to provide temporary financing to departments to meet unforeseen and urgent cash requirements. Examples of such eventualities abound. The most obvious one from this year is the extra payroll pressure forced upon departments like National Defence and Justice as a result of the events of September 11. Clearly, these were unavoidable and necessary expenses that simply could not have been budgeted for.

I believe we have developed an effective process to manage access to Vote 5. It ensures due diligence for Canadians and accountability to Parliament while allowing departments access to crucial funding. I welcome the opportunity to discuss this process.

[*Translation*]

As you are aware, Parliament deals with the issue of supply only three times during the fiscal year. While the government strives to include the vast majority of new resource requirements into the Main Estimates in any given year, as you can imagine, this is not always possible.

**M. Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada:** Monsieur le président, honorables, je suis heureux d'être parmi vous aujourd'hui.

Mon collègue Richard Neville est venu la semaine dernière devant votre comité afin de discuter des diverses caractéristiques du crédit 5 du Conseil du Trésor. Entre autres choses, il a parlé en détail du libellé du crédit. Il a également traité de certaines des préoccupations exprimées par la vérificatrice générale au sujet de la façon dont le crédit a été utilisé au cours des dernières années. Compte tenu du peu de temps dont nous disposons ce soir, je ne reviendrai pas sur ces questions. J'aimerais plutôt parler en termes plus généraux du crédit et de la façon dont il est utilisé. J'aimerais également examiner avec vous le rôle exercé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par les ministres du Conseil du Trésor dans le cadre du processus d'affectation des crédits.

J'espère que cette approche permettra de répondre aux questions qui sont peut-être demeurées sans réponse la semaine dernière. J'espère également qu'elle permettra de cerner d'autres aspects à approfondir.

[*Français*]

Permettez-moi tout d'abord de préciser que j'estime que le crédit 5 du Conseil du Trésor est un outil essentiel pour le gouvernement. L'actuel contexte des politiques publiques dans ce pays est complexe. En fait, les mécanismes de planification et de financement doivent être assez souples pour faire en sorte que les activités du gouvernement se déroulent en douceur. Le crédit 5 procure cette marge de manœuvre.

[*Traduction*]

Comme vous le savez, le crédit 5 a pour objet de fournir un financement temporaire aux ministères afin de leur permettre de faire face à des besoins de trésorerie imprévus et pressants. Les exemples de pareilles situations ne manquent pas. La première qui nous vient à l'esprit pour cette année est sans aucun doute la pression additionnelle exercée au chapitre de la paie sur des ministères comme la Défense nationale et la Justice par suite des événements du 11 septembre. Manifestement, il s'agissait de dépenses inévitables et nécessaires qu'il aurait tout simplement été impossible de prévoir dans le budget.

J'estime que nous avons mis au point un processus efficace de gestion de l'accès au crédit 5. Il assure une diligence raisonnable pour les Canadiens et les Canadiennes et la reddition de comptes au Parlement, tout en donnant aux ministères l'accès à un financement crucial. Je suis heureux de pouvoir discuter de ce processus.

[*Français*]

Permettez-moi tout d'abord de préciser normalement de la question des crédits que trois fois pendant l'exercice. Même si le gouvernement s'efforce d'inclure la grande majorité des nouveaux besoins en ressources dans le Budget principal des dépenses d'une année donnée, cela n'est pas toujours possible, comme vous pouvez sûrement l'imaginer.

Even the most sophisticated planning process cannot foresee every eventuality. That is why Supplementary Estimates are tabled each year. This process provides additional spending for new or revised programs that occur too late for inclusion in the Main Estimates process.

[English]

In many respects, Vote 5 is used to “fill the gap” between Main Estimates and Supplementary Estimates. Access to Vote 5 is approved only in those cases where the need for immediate funding is so great that it would not be prudent to wait until the next Supplementary Estimates.

As you are aware, all requests to access Vote 5 are based on submissions coming to the Treasury Board Secretariat from departments. I must stress that, despite the attention they have received, Vote 5 requests are really the exception and not the norm.

[Translation]

The Treasury Board Secretariat assists departments in developing the submissions. There is a rigorous internal review process, and during the development of the submissions, discussions take place on the necessity of requesting access to Vote 5 if the department feels this is required.

If the TBS feels these requests are not warranted, it discourages departmental officials from including them in the formal submission to be signed by their minister.

[English]

Most importantly, there must be clear justification for the request. This is not something that we in the Treasury Board Secretariat take lightly. Departments must demonstrate a clear and compelling argument for accessing funding. We look at requests from an affordability perspective. This means looking at other incremental pressures being managed by the department and how these pressures affect the ability to deliver on program requirements. We need to determine whether the department in question can reasonably absorb the incremental cost, given the relative size of its approved budget.

We also challenge submissions from a timing perspective. There must be clear urgency to the request. It is worth pointing out that we routinely deny access to the contingency vote for payments that can wait until the passage of the next appropriations bill.

If it is a case of a new grant item or an increase to an existing grant, the request is reviewed using the same criteria. If the justification from the department and the judgment of Treasury Board Secretariat officials are that this item must be paid outside

Même le processus de planification le plus perfectionné qui soit ne peut permettre de prévoir toutes les éventualités. C'est la raison pour laquelle un Budget supplémentaire des dépenses est présenté chaque année. Ce processus prévoit des dépenses additionnelles relativement à des programmes nouveaux ou révisés, qui surviennent trop tard pour être incluses dans le Budget principal des dépenses.

[Traduction]

À de nombreux égards, le crédit 5 sert à combler l'écart entre le Budget principal des dépenses et le Budget supplémentaire des dépenses. L'accès au crédit 5 n'est approuvé que dans les cas où le besoin d'un financement immédiat est si grand qu'il ne serait pas prudent d'attendre jusqu'au Budget supplémentaire suivant.

Comme vous le savez, toutes les demandes d'accès au crédit 5 sont fondées sur des présentations soumises au Secrétariat du Conseil du Trésor par les ministères. Je dois souligner que, malgré tout ce qui a été dit à leur sujet, les demandes d'accès au crédit 5 constituent l'exception plutôt que la norme.

[Français]

Le Secrétariat du Conseil du Trésor aide les ministères à produire les présentations. Un rigoureux processus d'examen interne est observé. Durant l'élaboration des présentations, des discussions ont lieu sur la nécessité de demander l'accès au crédit 5, si le ministre estime que cela est nécessaire.

Comme l'a déjà dit M. Neville, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi des critères qui doivent être appliqués dans le cadre de l'évaluation des demandes d'accès au crédit 5. Si le Secrétariat juge ces demandes injustifiées, il encourage les fonctionnaires à ne pas les inclure dans la présentation officielle qui doit être signée par le ministre.

[Traduction]

Le plus important, c'est que la demande soit clairement justifiée. Nous ne prenons pas cette exigence à la légère. Les ministères doivent établir clairement la nécessité de recourir au financement. Nous examinons les demandes du point de vue de l'abordabilité. Cela signifie qu'il faut examiner les autres pressions additionnelles gérées par le ministère et déterminer en quoi ces pressions modifient la capacité qu'a le ministère de satisfaire aux exigences de programmes. Nous devons déterminer si le ministère en question peut oui ou non raisonnablement absorber le coût additionnel, compte tenu de la taille relative de son budget approuvé.

Nous étudions également les présentations du point de vue des calendriers. La demande doit être clairement urgente. Il convient de signaler que nous refusons d'office les demandes d'accès au crédit d'urgence pour ce qui concerne les paiements qui peuvent être reportés jusqu'à l'adoption du projet de loi de crédits suivant.

S'il s'agit d'une nouvelle subvention ou de l'augmentation d'une subvention existante, la demande est étudiée en fonction des mêmes critères. Si la justification du ministère et le jugement des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor révèlent que ce

the normal supply process, then Vote 5 access and the temporary authority provided through Vote 5 are recommended. Again, this is the exception rather than the norm.

For example, in 2001-02, there were a total of 87 grant items included in the Supplementary Estimates. Of these, only 17, or less than 20 per cent, were granted access to Vote 5.

[*Translation*]

Once a submission is finalized by the department and approved by the appropriate minister, it is submitted to the Secretariat, where it undergoes an extensive vetting process. Let me state categorically that the Secretariat does not just “rubber stamp” submissions, especially requests for access to Vote 5.

[*English*]

Ultimately, the decision to approve or reject a submission lies with the Treasury Board ministers themselves. In essence, the submission represents a request for contingency funding from one minister to his or her colleagues. The ministers operate as a cabinet committee and weigh the merits of each individual case. It is the responsibility of the Treasury Board Secretariat to oversee the presentation of cases to the Treasury Board and to make recommendations.

As you are aware, concerns have been raised about the latitude that Vote 5 gives to the government. The wording of the vote has been left intentionally broad. That being said, as Mr. Neville pointed out last week, the use of the authority granted through Vote 5 has always been more restrictive than the uses authorized by Parliament. The government is very leery of using the vote beyond allocating temporary financing mechanisms to deal with unforeseen and urgent matters. This is particularly true in the case of grants made in advance of parliamentary approval. I know this is an issue of serious concern for both the Auditor General and you. Let me assure you that we share your concern.

Mr. Chairman, I believe the Treasury Board Secretariat has demonstrated a high level of diligence and prudence in its management of the Vote 5 process. I find it reassuring that in a recent review of three cases, the Auditor General found that the secretariat analysts involved followed all the guidelines diligently.

[*Translation*]

That being said, I believe we can do an even better job of managing the funding allocation process. That is why we intend to undertake a complete review of the existing guidelines. We will be looking closely at the suggestions we have received from this committee. Ultimately, our goal is to recommend a policy on

poste doit être payé hors du processus habituel des crédits, l'accès au crédit 5 et l'autorisation temporaire afférente sont recommandés. Je vous rappelle toutefois que ces situations constituent l'exception, plutôt que la norme.

Ainsi, en 2002-2002, 87 subventions ont été incluses dans le Budget supplémentaire des dépenses. De ce nombre, il n'y a eu accès au crédit 5 que pour 17 subventions, soit dans moins de 20 p. 100 des cas.

[*Français*]

Une fois qu'une présentation est achevée par le ministère et approuvée par le ministre concerné, elle est soumise au Secrétariat où elle fait l'objet d'un examen approfondi. Je tiens à affirmer catégoriquement que ces présentations, et surtout les demandes d'accès au crédit 5, ne sont pas simplement estampillées par le Secrétariat.

[*Traduction*]

En bout de ligne, la décision d'approuver ou de rejeter une demande revient aux ministres du Conseil du Trésor eux-mêmes. Essentiellement, la présentation constitue une demande de financement d'urgence présentée par un ministre à l'un de ses collègues. Les ministres étudient les demandes dans le cadre des travaux d'un comité du Cabinet et ils pèsent le pour et le contre de chacun des cas. Il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor de superviser la présentation de ces cas au Conseil du Trésor et de faire des recommandations.

Comme vous le savez, certaines préoccupations ont été exprimées au sujet de la marge de manoeuvre que donne le crédit 5 au gouvernement. Le libellé du crédit a été intentionnellement énoncé en termes généraux. Cela étant dit, comme l'a souligné M. Neville la semaine dernière, l'utilisation des pouvoirs consentis par le crédit 5 a toujours été plus restrictive que les utilisations autorisées par le Parlement. Le gouvernement hésite beaucoup à utiliser le crédit autrement qu'à titre de mécanisme de financement temporaire pour des situations imprévues et urgentes. Cela est particulièrement vrai dans le cas des subventions versées avant l'autorisation du Parlement. Je sais que cette question préoccupe beaucoup les membres de votre comité et la vérificatrice générale. Je peux vous assurer que nous partageons ces préoccupations.

Monsieur le président, en conclusion, j'estime que le Conseil du Trésor a fait preuve d'une grande diligence et de la prudence qui s'impose dans la gestion de l'accès au crédit 5. Je trouve rassurant que la vérificatrice générale ait constaté, lors de l'examen récent de trois cas, que les analyses du Secrétariat étaient rigoureusement conformes à toutes les lignes directrices.

[*Français*]

Cela dit, je sais que nous pouvons faire encore mieux au chapitre de la gestion du processus d'affectation des fonds. C'est la raison pour laquelle nous avons l'intention de procéder à un examen complet des lignes directrices existantes. Nous examinerons de près les suggestions qui nous ont été présentées

Treasury Board Vote 5 to Treasury Board Ministers for their consideration and approval.

[English]

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you, Mr. Claydon, for your succinct presentation. We are pretty well heading in the same direction; it is just a question of the last few steps to be taken on this. Nobody questions the need to have this discretion. The dispute, if you can call it that, is how you interpret the authority given. Some of us sympathize with the Auditor General's recent statement that perhaps the interpretation of "minor, miscellaneous and unforeseen" has been too broad. If the word "urgent" were substituted, that would certainly limit the interpretation. Would that narrow it down? You did use the word "urgent" in your statement.

**The Chairman:** It is not in the vote.

**Senator Lynch-Staunton:** You talk about immediate funding, and I will get to that in a moment. Senator Bolduc raised this issue last week with Mr. Neville and his colleague, and he almost rewrote the wording for you. The word "urgent" keeps surfacing. How do you feel about that?

**Mr. Claydon:** I would point out to the senators that the Treasury Board has eight guidelines that are meant to assist the board and the departments in the use of Vote 5. In our guidelines, we refer to "urgent." That is one of the things we look at in our interpretation. I would be pleased to take this under advisement. "Urgent" is certainly one of the factors that is taken into account; we would need to look at whether that implies that it needs to be part of the vote wording. I can assure you that it is very much part of our deliberations.

**Senator Lynch-Staunton:** In our briefing book under tab 5, we have a list of some of the major expenditures that qualified under Vote 5. One is the establishment of the Canada Information Office for \$15 million. That may be unforeseen, but I certainly do not see the urgency. There was also the creation of the Millennium Bureau of Canada. Senator Murray asked the other day, did you not see the millennium coming? You wonder why these items, instead of being created at the discretion of the executive and financed as such, could not have been brought before Parliament to pass through that ponderous but more open process. I do not want to pick on these two, but what was the urgency at the time?

**Mr. Claydon:** I did not want to deal with those two specifics either. Perhaps Mr. Neville might be able to shed some light on those particular cases. Yes, everyone knew the millennium was coming. However, in establishing a program to accomplish specific objectives within a certain time frame, one could be faced with an urgency to begin the process so that the mechanism

par votre comité. En fin de compte, notre objectif consiste à soumettre une politique sur le crédit 5 du Conseil du Trésor que les ministres du Conseil du Trésor seront invités à examiner et à approuver.

[Traduction]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci, monsieur Claydon, pour votre allocution succincte. Nous visons le même objectif; il s'agit de définir les dernières étapes à suivre. Personne ne remet en question la nécessité de ce pouvoir discrétionnaire. La mésentente, pour ainsi dire, porte sur l'interprétation des pouvoirs octroyés. Certains d'entre nous sont d'accord avec la vérificatrice générale lorsqu'elle déclare que l'expression «dépenses diverses, mineures et imprévues» a été interprétée de manière trop générale. Si l'expression «dépenses urgentes» était plutôt utilisée, l'interprétation serait limitée, mais est-ce que cela pourrait en restreindre l'application? Vous avez utilisé le mot «urgent» dans votre allocution.

**Le président:** Ce n'est pas dans le libellé du crédit.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous parlez de financement immédiat, et j'y viendrai dans quelques instants. Le sénateur Bolduc a soulevé cette question la semaine dernière en présence de M. Neville et de son collègue, et il a presque réécrit le libellé pour vous, mais le mot «urgent» refait toujours surface. Qu'en pensez-vous?

**M. Claydon:** Je tiens à faire remarquer aux sénateurs que huit lignes directrices sont utilisées par le Conseil du Trésor et les ministères lorsqu'ils ont un recours au crédit 5. Dans nos lignes directrices, le mot «urgent» est utilisé, et c'est un des facteurs dont nous tenons compte dans notre interprétation. Je serais heureux de prendre cette question en délibéré. Le mot «urgent» est certainement un des facteurs qui est pris en considération; nous devons déterminer si ce mot doit être inclus dans le libellé du crédit. Je peux vous assurer que ce mot est très présent dans nos délibérations.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** À l'onglet 5 de notre cahier de breffage, vous trouverez la liste de certaines des principales dépenses admissibles en vertu du crédit 5, dont l'établissement du Bureau d'information du Canada, au coût de 15 millions de dollars. Ces dépenses étaient peut-être imprévues, mais je n'en vois vraiment pas l'urgence. Il y a aussi la création du Bureau du Canada pour le millénaire. Comme vous l'a demandé le sénateur Murray l'autre jour, n'avait-on pas prévu l'arrivée du millénaire? On se demande donc pourquoi ces initiatives, plutôt que d'avoir été mises en place par l'exécutif et financées de la sorte, n'ont pas été présentées au Parlement et n'ont pas franchi les étapes habituelles qui sont plus lourdes, mais aussi plus transparentes. Je ne veux pas m'en prendre à ces deux initiatives en particulier, mais quelle en était l'urgence?

**M. Claydon:** Moi non plus, je ne tenais pas à discuter de ces deux initiatives en particulier. M. Neville pourrait peut-être nous donner des précisions sur ces deux cas. Bien sûr, tous savaient que le millénaire approchait. Toutefois, pour que les objectifs définis par un programme établi puissent être atteints dans les délais prévus, il pouvait être nécessaire de mettre le processus en branle

to provide the funding would be in place. In that sense, there was an urgency to get this in place in time to meet the objectives of the program.

It is different from the kind of urgency that results from some totally unforeseen event such as September 11. There are other kinds of situations where the government feels it is very urgent to move something forward and ensure that it fulfils its commitments and provides certain benefits to the Canadian population within a certain time frame.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not want to draw you into a political argument. If we are headed in that direction, please stop me. Deadlines for the two entities I mentioned could just as easily have been met had they been budgetary items initially. They could have been presented as part of a budget and then given authority through a regular supply bill. Somehow, I feel this was the easy way out not to bypass Parliament because the expenditure must eventually be approved by Parliament. However, Parliament had nothing to do with the creation of these two entities.

**Mr. Claydon:** Perhaps Mr. Neville could comment on the specifics of those cases.

**Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** In both those cases, the department made a case that it was urgent and that they did not have the cash to make the required payments. Therefore, they needed an advance from TB Vote 5 until such time as it could be included in the next Supplementary Estimates. That is the rationale in both of those cases.

**Senator Lynch-Staunton:** Maybe I am trespassing on confidential information here, but the TBS makes recommendations to the Treasury Board.

**Mr. Claydon:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** Of course, Treasury Board has the final say. Does it sometimes happen that your recommendations are overruled?

**Mr. Claydon:** I will talk about that for one minute. The process we go through with departments in looking at their needs for access to Vote 5 starts well before the Treasury Board looks at a case. There is a great deal of back and forth between the secretariat and the departments to work out jointly what seems to be the need for access to Vote 5. Many times, departments will say, "We really need this." However, by the time we have done an analysis, looked at other potential sources of funds in their budgets, what their real cash requirements are, et cetera, an agreement will be reached that it is not necessary to ask for Vote 5. In the vast majority of cases, these kinds of things are worked out among officials. It does not happen very often that a

de manière urgente afin que le mécanisme de financement soit mis en place. Il était donc urgent que tout soit mis en place en temps prévu pour atteindre les objectifs du programme.

Ce genre d'urgence est complètement différent d'une urgence pouvant survenir à la suite d'événements tout à fait imprévus comme ceux du 11 septembre. Il existe aussi d'autres genres de situations dans lesquelles le gouvernement croit qu'il est très urgent de prendre certaines initiatives et de veiller à ce que ces initiatives répondent aux engagements pris et fournissent certains avantages à la population canadienne dans les délais prévus.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne veux pas vous entraîner dans un débat politique, et si c'est ce qui se produit, je vous demande de m'interrompre, mais les échéanciers de ces deux initiatives auraient pu être respectés si les initiatives en question avaient été prévues au budget dès le départ. Elles auraient pu être présentées dans le cadre d'un budget et être autorisées par l'entremise d'un projet de loi de crédits normal. D'une certaine façon, je crois qu'on a opté pour la solution facile, sans contourner le Parlement puisque les dépenses doivent être approuvées par lui en bout de ligne. Toutefois, le Parlement n'a absolument pas participé à la création de ces deux initiatives.

**M. Claydon:** M. Neville pourrait peut-être apporter des précisions en ce qui concerne ces deux initiatives.

**M. Richard Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** En ce qui a trait à ces deux cas en particulier, les ministères ont démontré qu'il y avait urgence et qu'ils n'avaient pas les fonds nécessaires pour effectuer les paiements requis. Donc, des fonds ont dû être avancés par le crédit 5 du CT jusqu'à ce qu'ils puissent être inclus dans le budget supplémentaire des dépenses suivant. C'est pourquoi des fonds ont été versés pour ces deux initiatives.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il s'agit peut-être de renseignements confidentiels, mais le SCT fait des recommandations au CT.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Bien entendu, c'est le Conseil du Trésor qui a le dernier mot. Est-ce que vos recommandations sont parfois rejetées?

**M. Claydon:** J'aimerais prendre une minute pour fournir certaines explications. Le processus que nous devons suivre avec les ministères lorsque nous examinons leurs besoins en ce qui concerne le crédit 5 débute bien avant que le Conseil du Trésor examine un cas. Un très grand nombre de communications sont échangées entre le secrétariat et les ministères pour arriver à déterminer ensemble la nécessité de demander l'accès au crédit 5. Souvent, les ministères nous disent qu'ils ont besoin de ceci ou de cela. Toutefois, après que nous ayons fait une analyse, après que nous ayons déterminé les autres sources possibles de financement dans leurs budgets et les fonds dont ils ont réellement besoin, et ainsi de suite, nous convenons mutuellement qu'il n'est

department is demanding access to Vote 5 and the Treasury Board is not able to support that demand.

This is an area where departments count heavily on the expertise of the Treasury Board Secretariat to guide them. We avoid almost all of those situations by working out the details amongst officials.

**Senator Lynch-Staunton:** Just a last question on this round: What is the rationale behind transferring the entire amount of a grant to foundations in the form of capital, rather than funding them annually on the basis of their needs? I know we are not supposed to talk about foundations as such; this is just the policy of funding the foundations for example, the Sustainable Development Fund, which was \$50 million, was not needed the first year and so it was not even set up. About six weeks ago, some directors were announced and there are still more to be announced. The government announced its directors and those directors announced other directors. It is still in the formative stage, and yet the money has left the general revenues and gone into a bank account, the interest on which will go to the benefit of the fund. I think that when you add up all these amounts that have been transferred to individual funds at a stage when they are not immediately needed, interest is being lost to the taxpayers of Canada. Why move all the funds out at once when the foundation itself is not ready to operate?

**Mr. Claydon:** I will ask Mr. Neville to reply to that.

**Mr. Neville:** There are a few reasons.

First of all, it is government policy to do it that way. The rationale is that transferring the entire amount at the outset, rather than over three or four years, ensures that the funding is secure. There is no chance that a change in government, or a change in priorities of the government of the day, could alter that decision. By transferring it immediately, it is secured.

The second reason is it allows that outside entity to leverage, with the amount of money they have, additional contributions or grants from other parties.

The third component is, in some cases, we will actually treat it as an endowment. We want them to have a certain amount of money so they can earn interest. We only allow them to make payments based on the interest, without touching the capital. There are a number of factors that come into play as to why we transfer the money upfront to the third party as opposed to distributing it over a number of years.

pas nécessaire de présenter une demande d'accès au crédit 5. Dans la grande majorité des cas, ces détails sont réglés par les fonctionnaires. Il est plutôt rare qu'un ministère présente une demande d'accès au crédit 5 et que le Conseil du Trésor ne puisse pas approuver cette demande.

Dans ce domaine, les ministères comptent énormément sur les compétences du Secrétariat du Conseil du Trésor pour les guider. Nous évitons presque toutes ces situations grâce au travail effectué par les fonctionnaires.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aimerais poser une dernière question dans ce tour de table. Pour quelle raison transfère-t-on le montant total des subventions aux fondations sous forme de subventions d'investissement plutôt que de leur accorder des fonds sur une base annuelle en fonction de leurs besoins? Je sais que nous ne devons pas parler des fondations comme telles, mais ma question porte simplement sur la politique de financement des fondations. Par exemple, le Fonds pour le développement durable, qui correspondait à 50 millions de dollars, n'était pas requis pendant la première année et il n'a donc même pas été établi. Il y a environ six semaines, on a annoncé la nomination de certains administrateurs, et d'autres seront nommés sous peu. Le gouvernement a donc annoncé la nomination de ses administrateurs qui ont, à leur tour, annoncé la nomination des autres. Ce projet en est au stade embryonnaire, mais les fonds ont déjà quitté les recettes générales et ont été versés dans un compte bancaire; les intérêts produits par ces fonds seront donc touchés par le Fonds. Je crois que si nous faisons l'addition de tous ces montants qui ont été transférés alors qu'ils n'étaient toujours pas requis, nous pourrions constater que les contribuables canadiens ont perdu des sommes importantes sous forme d'intérêts. Donc, pourquoi transférer tous ces fonds en une seule fois alors que les fondations ne sont pas prêtes à les utiliser?

**M. Claydon:** Je demanderais à M. Neville de répondre à cette question.

**M. Neville:** Il y a plus d'une raison.

Premièrement, c'est la politique du gouvernement d'agir de la sorte parce qu'en transférant la totalité des fonds dès le début, plutôt que de les étaler sur une période de trois ou quatre ans, il assure à la fondation un financement plus stable. Il ne sera pas touché par l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ou un changement de priorités du gouvernement de l'heure ne peut donc pas être modifiée par un changement de gouvernement ni par un changement de priorités de la part du gouvernement au pouvoir. Lorsque les fonds sont immédiatement transférés, ils sont garantis.

Deuxièmement, grâce aux fonds obtenus, l'initiative peut alors obtenir des contributions ou des subventions similaires de la part d'autres organismes.

Troisièmement, nous voyons parfois ces fonds comme une source de richesse grâce à laquelle la fondation peut toucher des intérêts. Elle peut ainsi faire des paiements en utilisant les intérêts, sans toucher au capital. Il y a un certain nombre de facteurs qui entrent en jeu lorsque nous décidons de transférer des fonds immédiatement plutôt que d'en étaler le versement sur plusieurs années.

**The Chairman:** You can pursue the policy question. On May 28, we have John McCallum, one of the finance ministers, and Kevin Lynch, the deputy minister, here.

**Senator Lynch-Staunton:** I look forward to that. Remember, it is the Treasury Board that ensures these expenditures fit within the guidelines. You are aware that with most of these foundations, should they be wound up, the monies do not return to the government. Except in one case we found, they are distributed to those who received the grants along the way.

**Mr. Neville:** One must not lose sight of the fact that we are transferring them to a third party. We do not have control over those funds at that point in time.

**The Chairman:** That is the problem.

**Mr. Neville:** If we were to have control over those funds, it would no longer be a transfer to a third party. It would still be deemed to be within the government entity. We would have to record it as part of the government's overall assets and as part of a program. It would defeat the purpose of what we are trying to do.

**Senator Cools:** I would like to welcome the witnesses tonight, especially Mr. Claydon. We do not see you very often. If you were not leaving this post in a few days, I would ask you to return. It was a short relationship.

**Senator Lynch-Staunton:** We can get to that.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You stated that some concerns have been raised about the latitude that Vote 5 gives to the government. Truly this seems to be a major area of concern.

The government has this ability to allocate funds to areas where it feels they will be needed. Does the government avail itself of this available funding only in very specific cases or are there limits imposed on the use of Vote 5?

[English]

**Mr. Claydon:** There is only one limit, the overall size of Vote 5, which, as the chairman said, is \$750 million. There are no specific limits on specific payments under the vote.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Aside from foundations, you listed other examples of uses of Vote 5.

**Mr. Claydon:** I did.

**Senator Ferretti Barth:** What other way is Vote 5 used?

**Le président:** Vous pourrez continuer de poser des questions au sujet de la politique le 28 mai puisque John McCallum, un des ministres des Finances, et Kevin Lynch, le sous-ministre, seront parmi nous.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce sera avec plaisir. N'oubliez pas que c'est le Conseil du Trésor qui veille à ce que ces dépenses soient conformes aux lignes directrices. Vous savez que, le plus souvent, les montants versés ne seraient pas rendus au gouvernement si la fondation cessait ses activités. À une exception près, nous avons constaté que ces fonds étaient distribués à ceux qui avaient reçu les subventions tout au long du processus.

**M. Neville:** On ne doit pas oublier que ces fonds sont transférés à une tierce partie. Nous n'avons ensuite aucun contrôle sur ces fonds.

**Le président:** C'est là le problème.

**M. Neville:** Si nous exerçons un contrôle sur ces fonds, il ne s'agirait plus d'un transfert à une tierce partie. Ces fonds seraient toujours considérés comme appartenant à une entité publique. Nous devrions alors les signaler en tant qu'élément de l'actif total du gouvernement et comme faisant partie d'un programme. Cela ferait obstacle au but que nous essayons d'atteindre.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais souhaiter la bienvenue aux témoins, surtout à M. Claydon que nous ne voyons pas très souvent. Si vous n'étiez pas sur le point de quitter votre poste, je vous demanderais de revenir. Notre collaboration a été plutôt courte.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Nous pouvons en discuter.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre présentation, vous avez dit que certaines préoccupations ont été exprimées quant à la marge de manœuvre que procure un crédit 5 au gouvernement. C'est vraiment une grande préoccupation.

Le gouvernement a cette facilité à mettre des fonds où il croit devoir en mettre en cas d'éventualités. Est-ce seulement dans des cas bien spécifiques que le gouvernement dispose de cet argent ou y a-t-il des limites quant au type d'éventualité pour l'utilisation du crédit 5?

[Traduction]

**M. Claydon:** Il n'y a qu'une seule limite, le total du crédit 5 qui, comme l'a dit le président, est de 750 millions de dollars. Il n'y a aucune limite particulière quant aux paiements accordés en vertu du crédit.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** À part les fondations, vous avez donné d'autres exemples d'utilisation du crédit 5.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Quelles sont les autres utilisations du crédit 5?

[English]

**Mr. Claydon:** Vote 5 has a very broad application. It can be used for a number of activities. It certainly can be used for operating and capital expenditures. For example, after September 11, it was used for some operating expenditures of departments that had undertaken activities related to security. It has been used in a large number of departments for other operating expenditures. It is also used for pay list purposes. That is one particular area where Vote 5 is used quite frequently.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Guidelines have been developed to ensure a concise and comprehensive review of government funding submissions.

Could you tell us what these guidelines are in the case of funding to cover certain eventualities? You did say that guidelines had been developed.

**Mr. Claydon:** Yes, Treasury Board has developed guidelines for assessing requests for access to Vote 5. There are eight guidelines in total, but these are not part of the legislation. They are tools to assist Treasury Board analysts and departments as well.

**Senator Ferretti Barth:** Why has the TBS not responded to the AG's comments?

[English]

**Mr. Claydon:** We have responded to the recommendations of the Auditor General in the report she tabled recently and we are undertaking a review of our guidelines for the use of Vote 5. After that review, we will present to Treasury Board the possibility of a new policy for how we manage Vote 5 and its application. That was one of the recommendations directed specifically at the Treasury Board Secretariat by the Auditor General.

**Mr. Neville:** Perhaps I could refer the senator to chapter 8, page 32, where the Treasury Board Secretariat's response is quite specific. It is directly related to the recommendations of the Auditor General.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Summing up, I have to say that I am somewhat distressed by the considerable latitude the government enjoys when it comes to using the taxpayers' money. That is only my personal opinion, but as a citizen, I feel the whole situation makes little sense.

[English]

**Mr. Claydon:** Just one comment: \$750 million seems like a fair amount, but within a budget of \$165 billion, it does not present a lot of opportunity for the government. It is a very small proportion. According to some research we have done, it is a

[Traduction]

**M. Claydon:** Le crédit 5 a un champ d'application très vaste. Il peut être utilisé pour un certain nombre d'activités, certainement pour financer des dépenses de fonctionnement et de capital. Par exemple, après le 11 septembre, il a servi à financer certaines dépenses de fonctionnement engagées par des ministères qui avaient entrepris des activités reliées à la sécurité. Il a été utilisé dans un grand nombre de ministères pour d'autres dépenses de fonctionnement et il est aussi utilisé aux fins de la liste de paye, une affectation à laquelle le crédit 5 sert plutôt fréquemment.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Il y a des lignes directrices pour procéder à un examen précis, complet et approfondi des requêtes d'un gouvernement pour disposer d'une somme d'argent.

Pourriez-vous nous faire part des lignes directrices qui s'appliquent à une demande de fonds pour subvenir aux besoins d'une éventualité? Vous avez exigé des lignes directrices, n'est-ce pas?

**M. Claydon:** Oui, nous avons des lignes directrices au Conseil du Trésor pour gérer le crédit 5. Nous en avons huit mais elle ne font pas partie de la législation. Elles sont des guides pour les analystes au Conseil du Trésor et pour les ministères aussi.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pourquoi le secrétariat du Conseil du Trésor n'a-t-il pas répondu aux commentaires de la vérificatrice générale?

[Traduction]

**M. Claydon:** Nous avons répondu aux recommandations faites par la vérificatrice générale dans le rapport qu'elle a récemment déposé, et nous avons entrepris un examen de nos lignes directrices quant à l'utilisation du crédit 5. Une fois cet examen terminé, nous présenterons au Conseil du Trésor l'ébauche d'une nouvelle politique de gestion du crédit 5 et de son application. C'est une des recommandations faites par la vérificatrice générale qui visait directement le Secrétariat du Conseil du Trésor.

**M. Neville:** Je demanderais au sénateur de bien vouloir lire la réponse précise donnée par le Secrétariat du Conseil du Trésor au chapitre 8, page 36. Elle porte directement sur les recommandations de la vérificatrice générale.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pour conclure, je vous dirai que cette possibilité si grande et sans pénalité que le gouvernement a de profiter d'une marge de manœuvre, qui représente l'argent des contribuables, me fait peur. C'est bel et bien une opinion personnelle, mais en tant que citoyenne, je me dis que cela n'a pas de sens.

[Traduction]

**M. Claydon:** Un dernier commentaire. Un montant de 750 millions de dollars peut sembler assez élevé, mais par rapport à un budget total de 165 milliards de dollars, il ne donne pas une très grande marge de manoeuvre au gouvernement. C'est

lot smaller than what international governments have to work with. Given the huge amount of money that is spent every year, it is not unreasonable, it seems to me, for the government to have a little flexibility to do necessary and urgent things.

**Senator Bolduc:** The amount is not \$165 billion; it is really \$50 billion or something, because the rest is statutory expenditure and debt servicing. It is about 1.5 per cent, something like that. It is a fair amount, taking into account the fact we have at least two Supplementary Estimates, sometimes three. Parliament is sitting almost all the time now, at least 10 months a year. The use of Vote 5 really should be an exception. That is my first remark.

Second, you said you do not use it very much, but on 87 grant items, you used it 20 per cent of the time. That means one in five. You said urgency is included in your guidelines.

**Mr. Claydon:** Yes.

**Senator Bolduc:** I would like to point out it is the seventh of eight guidelines. The first four are really Treasury Board guidelines; I would say the others are Treasury Board Secretariat directives. I am surprised that “urgency” is not in the basic guidelines for the ministers, the Treasury Board itself. In French, at least, we say, “un sentiment d’urgence.” The feeling is sometimes particularly urgent before an election.

**Senator Cools:** Very urgent.

**Senator Bolduc:** You do not put yourself on the safe side when you do that, having regard to the old theory of parliamentary accountability.

**Mr. Claydon:** Some of these guidelines have been recent editions, as you know. As I said earlier, we are going to review them. We are going to take the entire set back to the Treasury Board and seek their guidance on an overall policy approach. Certainly we will take the comments that we received previously, and are receiving now, into account when we make our recommendations to the Treasury Board.

**Senator Bolduc:** Do you intend to follow the advice of the Auditor General about the legal text of credit 5? According to Ms Fraser, that needs clarification too. I think that “menus, dépenses, imprévues” has been given a fairly wide interpretation.

**Mr. Claydon:** The current wording has remained basically unchanged, as I understand it, since the 1950s. We would certainly take under advisement a chance to look at the wording. I would be nervous about changing something that, *grosso modo*, has worked reasonably well. My sense is there is certainly room for improvement in the way that Vote 5 is interpreted and used on a daily basis.

un très faible pourcentage du budget total. Selon des recherches que nous avons effectuées, c’est un pourcentage beaucoup plus petit que ce dont disposent d’autres gouvernements au niveau international. Étant donné les dépenses immenses engagées chaque année, il est tout à fait raisonnable, selon moi, que le gouvernement ait une certaine latitude de manière à pouvoir prendre des initiatives nécessaires et urgentes.

**Le sénateur Bolduc:** Le budget n’est pas vraiment de 165 milliards de dollars, mais plutôt de quelque 50 milliards de dollars. La différence représente les dépenses législatives et le remboursement de la dette. Le pourcentage est donc d’environ 1,5 p. 100, ce qui est plutôt raisonnable si l’on tient compte du fait que nous avons deux Budgets supplémentaires des dépenses, parfois trois. Le Parlement siège maintenant pendant presque toute l’année, du moins pendant dix mois. Le crédit 5 ne devrait être utilisé que pour des exceptions. C’est la première remarque que je voulais faire.

Deuxièmement, vous dites ne pas tellement l’utiliser, mais sur 87 subventions, vous y avez eu recours 20 p. 100 du temps. C’est une fois sur cinq. Vous dites que l’urgence est prévue dans vos lignes directrices.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** J’aimerais préciser que c’est dans la 7<sup>e</sup> ou 8<sup>e</sup> ligne directrice. Les quatre premières sont vraiment des lignes directrices du Conseil du Trésor; je dirais que les autres sont du Secrétariat du Conseil du Trésor. Je suis étonné que le terme «urgence» ne figure pas dans les lignes directrices de base qui s’adressent aux ministres, au Conseil du Trésor lui-même. En français, au moins, il est question d’«un sentiment d’urgence». Le sentiment d’urgence est parfois particulièrement vif avant des élections.

**Le sénateur Cools:** Très vif.

**Le sénateur Bolduc:** Vous ne vous mettez pas à l’abri en faisant cela, si on pense à la vieille règle de responsabilité devant le Parlement.

**M. Claydon:** Certaines de ces lignes directrices sont récentes, vous le savez. Comme je l’ai dit tout à l’heure, nous allons les revoir. Nous allons présenter à nouveau toute la série au Conseil du Trésor et lui demander conseil sur une approche globale relativement aux politiques. Il est certain que nous allons tenir compte des commentaires que nous avons reçus plus tôt, et que nous recevons actuellement, dans les recommandations que nous présenterons au Conseil du Trésor.

**Le sénateur Bolduc:** Avez-vous l’intention de suivre le conseil de la vérificatrice générale au sujet du libellé du crédit 5? D’après Mme Fraser, il a besoin, lui aussi, d’être clarifié. Je pense qu’on a donné à «menus dépenses imprévues», un sens assez vaste.

**M. Claydon:** Le libellé actuel est plus ou moins le même, à ce que j’ai compris, depuis 1950. Nous pourrions certainement envisager d’en faire l’analyse. J’hésiterais beaucoup à changer quelque chose qui, de façon générale, fonctionne raisonnablement bien. À mon avis, il y a certainement place pour l’amélioration dans la manière dont le crédit 5 est interprété et utilisé en général.

**Senator Bolduc:** I can understand that. Vote 5 is an article of law. If the ministers decide to change it and request Parliament's permission, that is okay. I do not blame the civil servants. We are not here to blame anyone.

The Auditor General suggests we should have a look at that. I think we should make a proposal on that aspect.

My second question is on the guidelines themselves. I will not repeat what I said last week. It was registered, and Mr. Neville said he would take care of it. Unfortunately, I had forgotten one aspect of it. It is on guideline number eight, which is not approved by the ministers, but I understand is used by the staff.

[Translation]

The grant must be allocated to a valid, legally constituted entity.

[English]

I would add that, according to the grant rules, you must have some otherwise we do not make the distinction between legislative authority and the power of expenditure, the distinction that the Auditor General made. I would like to have your comment on that.

**Mr. Neville:** Another good suggestion by the senator. We will definitely take that under advisement. If he is available for consultation outside of this committee, he may wish to consider that.

**The Chairman:** We will volunteer his services.

**Senator Cools:** I have a couple of questions. Before I proceed to them, I would like to make sure I understand the eight guidelines. There are four, with an additional four, I guess you call them, "directives." The one you are speaking of I think you describe as "number seven." You were speaking about the question of urgency.

My understanding is that the meaning of "urgency" in that particular guideline, directive or instruction, whatever you want to call it, is not the same as "emergency," as in a natural disaster, for example. The urgency has to do with a pressing public policy need or a pressing political need of the government.

I just wanted to put that on the record to clarify that the urgency is not an emergency; it is that government has an urgent need to act. In other words, it is an urgency of public policy.

**Mr. Claydon:** Yes.

**Senator Cools:** I wanted to clear that up for the record.

I would like to come to the Auditor General's testimony when she appeared here a couple of weeks ago. The Auditor General has very dramatically — and very publicly and eloquently, I

**Le sénateur Bolduc:** Je peux le comprendre. Le crédit 5 est un article de la loi. Si la ministre décide de le modifier et demande la permission du Parlement, ça va. Je ne reproche rien aux fonctionnaires. Nous ne sommes pas ici pour faire des reproches à quiconque.

La vérificatrice générale suggère que nous examinions la question. Je pense que nous devrions faire une proposition à ce sujet.

Ma deuxième question porte sur les lignes directrices elles-mêmes. Je ne répéterai pas ce que j'ai dit la semaine dernière. C'est au compte rendu, et M. Neville a affirmé qu'il s'en occuperait. Malheureusement, j'avais oublié un élément. C'est au sujet de la ligne directrice n° 8, qui n'est pas approuvée par les ministres, mais à ce que j'ai compris, le personnel s'en sert.

[Français]

Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention doit être versée.

[Traduction]

J'ajouterai que, d'après les règles liées aux subventions, il faut un bénéficiaire — autrement, nous ne faisons pas la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir de dépenser, la distinction qu'a faite la vérificatrice générale. J'aimerais connaître votre avis là-dessus.

**M. Neville:** Une autre bonne suggestion du sénateur. Nous ne manquerons pas d'y réfléchir. S'il veut bien être consulté en dehors de ce comité, peut-être voudra-t-il examiner cela.

**Le président:** Nous vous offrons ses services.

**Le sénateur Cools:** J'ai deux ou trois questions. Avant de les poser, j'aimerais m'assurer de bien comprendre la 8<sup>e</sup> ligne directrice. Il y en a quatre, et quatre autres que, je suppose, vous appelez des «directives». Celle dont vous parlez, me semble-t-il, est appelée «n° 7». Vous parliez de l'aspect d'urgence.

Est-ce que j'ai bien compris que le sens du terme «urgence» dans cette ligne directrice particulière, directive ou instruction, quel que soit le nom que vous lui donniez, n'est pas le même que «emergency» en Anglais, comme une catastrophe naturelle, par exemple? L'urgence, dans ce cas, est un besoin pressant de politique publique ou un besoin politique pressant du gouvernement.

Je voulais seulement le dire aux fins du compte rendu pour qu'on ne confonde pas l'urgence avec une nécessité impérieuse. C'est que le gouvernement a un pressant besoin d'agir. Autrement dit, c'est un besoin pressant de politique publique.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Je voulais mettre cela au clair aux fins du compte rendu.

J'aimerais parler du témoignage de la vérificatrice générale, lorsqu'elle est venue ici il y a deux semaines. Elle a, de façon très théâtrale — et j'ajouterai très publique et avec beaucoup

would add — adopted a position that is in sharp contrast to yours on the interpretation of the vote wording, and in particular, the words “minor, miscellaneous and unforeseen,” which are the actual words of the vote. I have been very attentive to the nature of this disagreement between Treasury Board and the Auditor General.

I have been concerned that this is a policy disagreement rather than an audit disagreement. I have this niggling, gnawing concern that what we are seeing here is a trenching on jurisdictions.

I will put the same question to you as I put to the Auditor General. My question to her was, essentially, to what extent was her disagreement with Treasury Board, and with you, a substantive policy question, and to what extent an audit question.

Perhaps, Mr. Neville, you could take a shot at this. I wish you would, because you have been here before and have heard me raise this particular concern.

**Mr. Neville:** It is a valid point, Mr. Chairman, and I appreciate the question.

From our perspective, the wording used in the report indicates that it is a policy disagreement as opposed to an audit disagreement. We have had numerous discussions with officials at the Office of the Auditor General on this. The interpretation, obviously, is made one way from a policy perspective, and we have interpreted it differently at this time.

I believe that there were no issues based on her audit findings. The audit report is clean in that context. We have followed the eight guidelines that we were supposed to follow.

**The Chairman:** In a nutshell, Mr. Neville, express the policy disagreement in your own words, please.

**Mr. Neville:** The policy disagreement is that the words “minor, miscellaneous and unforeseen,” for the Office of the Auditor General, and for the Auditor General herself, imply a restrictive amount much smaller than the total amount of the vote.

On the other hand, no amount was mentioned in the report. We asked on numerous occasions, what is “minor, miscellaneous, unforeseen” from their perspective? No answer was given.

Our understanding is that we have been asked for clarification. We have committed ourselves to that. Again, it is a policy interpretation in the context of what the total amount of the vote would be in terms of its usage, as opposed to how we interpret that use. However, it is not an audit interpretation.

**Senator Bolduc:** When you say that you have answered, is that what we have read in the minister’s budget plan? We have the budgetary plan every year, and there are a couple of pages in there where you give arguments for why you did what you did.

d’éloquence — adopté une position qui est en contraste flagrant avec la vôtre au sujet de l’interprétation du libellé du crédit, et en particulier, les termes «menues, diverses et imprévues» qui décrivent le crédit. J’ai été très attentive à la nature de ce désaccord entre le Conseil du Trésor et la vérificatrice générale.

J’ai craint que ce soit un désaccord au niveau de la politique plutôt que de la vérification. J’ai cette impression insinuante et gênante que nous assistons ici à une guerre de tranchée au sujet des compétences.

Je vais vous poser la même question que j’ai posée à la vérificatrice générale. Je lui ai demandé, en fait, dans quelle mesure sa divergence d’opinion avec le Conseil du Trésor et avec vous portait sur le fond de la politique, et dans quelle mesure c’était une question de vérification.

Peut-être, monsieur Neville, pourriez-vous essayer de donner une réponse. J’espère que vous le pourrez, parce que vous êtes déjà venu ici auparavant, et vous m’avez déjà entendu soulever cette préoccupation particulière.

**M. Neville:** C’est une question très valable, monsieur le président, et je l’apprécie.

De notre point de vue, selon la façon dont est formulé le rapport, c’est un problème de politique et non pas de vérification. Nous avons eu de nombreuses discussions à ce sujet avec des représentants du Bureau du vérificateur général. L’interprétation qui est faite du libellé, de toute évidence, découle d’une perspective de politique, et nous l’avons interprétée autrement.

Je ne crois pas qu’il y ait eu de problème au sujet des résultats de sa vérification. Le rapport de vérification est clair sur ce plan. Nous avons observé les huit lignes directrices que nous étions censés suivre.

**Le président:** En deux mots, monsieur Neville, pouvez-vous, je vous prie, expliquer la divergence de vues.

**M. Neville:** C’est que les termes «menues, diverses et imprévues», pour le Bureau du vérificateur général et pour la vérificatrice générale elle-même, signifient un montant restrictif, de loin inférieur au montant total du crédit.

D’un autre côté, le rapport ne mentionne aucun montant. Nous avons demandé à de nombreuses reprises ce que signifie pour eux «menues, diverses et imprévues». Nous n’avons reçu aucune réponse.

À ce que nous avons compris, on nous demandait des éclaircissements. C’est ce que nous nous sommes efforcés de donner. Je le répète, c’est une interprétation d’un point de vue de politique, dans le contexte de ce que serait le montant total du crédit en rapport avec son utilisation, plutôt que l’interprétation que nous ferions de cette utilisation. Cependant, ce n’est pas une interprétation du point de vue de la vérification.

**Le sénateur Bolduc:** Lorsque vous dites que vous avez répondu, est-ce que c’est ce que nous avons lu dans le plan budgétaire du ministre? Nous avons un plan budgétaire chaque année, et il s’y trouve quelques pages où vous expliquez pourquoi vous avez fait ce que vous avez fait.

**Mr. Neville:** No, that is completely different and used for a different purpose.

**Senator Cools:** I ask some of these questions, colleagues and witnesses, because the attempt on the part of the Office of the Auditor General to enter the policy stream, to enter what the academics call the “advice stream,” is very troubling and has been noted by many members and many academics for quite some time.

I will give you an example. In preparing for this committee work, I went to the record of when this committee looked at this same issue, Vote 5, in 1988. I found this quotation, from the testimony of Dr. Sharon Sutherland, on January 28, 1988, in Issue No. 21 of committee proceedings. What this professor said is interesting:

One sees the OAG still pushing on the idea that they have to get into the advice stream, to hold public servants to account. I want to say that I think ministerial responsibility may be an old idea, but it is a very important one, and it is not one to be disposed of by the auditor, or just to be brushed aside.

I want to suggest to committee members that perhaps we should invite Dr. Sutherland to come back before this committee, because when she appeared some years ago, she introduced us to some of her works — for example, “The Politics of Audit: the Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective.” The matter of the Auditor General attempting to command public policy and public opinion is not new.

Since I have put that question to her, I thought I should put it to you, in all fairness, so that you can respond. I am hearing you say that you very clearly see the difference as a substantive one, rather than about sets of numbers and probity, et cetera. I wanted to bring that out.

Would you like to comment further on that? You may not even have known of Dr. Sutherland’s work. We are dealing with a sharp contest between the Auditor General’s office and certain segments of the public service, quite frankly, for public opinion, and that to me is a political and public policy matter.

**Mr. Neville:** The only comment I could add is the Auditor General does not usually like to comment on policy decisions. In that context, I would leave it to her to express her views.

**Senator Cools:** I would like to refer to another quotation from Dr. Sutherland in the same paper, published in 1986 in a magazine called *Canadian Public Administration*. Toward the latter part of her article, she states:

Still, the system must be realigned so that only those who are accountable through the electoral system wield decisive political powers. Otherwise the OAG will unilaterally drive fundamental constitutional change, transmuting us to a flawed semicongressional system where one of the central

**M. Neville:** Non, c’est tout à fait autre chose, qui sert à d’autres fins.

**Le sénateur Cools:** Si je pose certaines de ces questions, chers collègues et témoins, c’est parce que la tentative que fait le Bureau du vérificateur général de s’infiltrer dans le courant politique, ce que les universitaires appellent le «courant des conseils» est très troublant et a été remarqué par de nombreux membres et bien d’autres personnes depuis assez longtemps.

Je vais vous donner un exemple. Quand je me préparais pour ce comité, j’ai consulté un compte rendu de délibérations qui date de l’époque où le comité examinait déjà exactement la même question, le crédit 5, en 1988. J’ai trouvé cette citation, extraite du témoignage de Mme Sharon Sutherland, du 28 janvier 1988, dans le fascicule n° 21 des délibérations du comité. Ce qu’elle dit est intéressant:

On constate que le vérificateur général a l’idée arrêtée que les vérificateurs devraient examiner les conseils, pour tenir les fonctionnaires responsables. Je pense que la responsabilité ministérielle est peut-être une idée ancienne, mais elle est très importante, et le vérificateur ne devrait pas la rejeter, ou simplement l’écarter.

J’aimerais suggérer à mes collègues que nous invitons Mme Sutherland à revenir devant le comité, parce que quand elle a témoigné ici, il y a quelques années, elle nous a présenté certains de ses ouvrages, dont «The Politics of Audit: The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective». L’impression que le vérificateur général tente de commander la politique publique et l’opinion publique n’a rien de nouveau.

Puisque je lui ai posé la question, j’ai pensé que je devrais vous la poser, en toute justice, pour vous donner la chance d’y répondre. À ce que je vous entends dire, vous considérez très clairement que le différend porte sur le fond, plutôt que sur des séries de chiffres et la probité, et cetera. Je voulais souligner cela.

Aimeriez-vous approfondir un peu le sujet? Vous n’avez peut-être même pas connu les travaux de Mme Sutherland. Nous avons affaire à une vive concurrence entre le Bureau du vérificateur général et certains segments de la fonction publique, très franchement, pour l’opinion publique, et à mon avis, c’est ce qui en fait un problème politique et de politique publique.

**M. Neville:** La seule chose que je pourrais ajouter est que la vérificatrice générale n’aime généralement pas commenter les décisions de politique. C’est pourquoi je lui laisserai le loisir d’exprimer ses points de vue.

**Le sénateur Cools:** J’aimerais parler d’une autre citation de Mme Sutherland, dans le même document, publiée dans une revue intitulée *Canadian Public Administration*. À la fin de son article, elle déclare:

Il n’en reste pas moins que le système doit être réaligné de manière à ce que seuls ceux qui assument des responsabilités en conséquence du régime électoral assument des pouvoirs politiques de décision. Autrement, le Bureau du vérificateur général provoquera unilatéralement des changements

institutions would be free of democratic controls. In this writer's opinion, the legislative mandate of our OAG must be changed to define a more controlled activity.

Here the author is essentially saying that the Office of the Auditor General should confine itself to audits and leave those other policy areas alone.

She continues:

Potential changes to the legislation could range from adopting some of the limiting mechanisms that are in place in other jurisdictions, to simply returning the office to a more traditional audit role with wide reporting powers. In the absence of action, Canada will surely experience another stage in this strange aggrandizement by its state auditors.

These statements are from an academic who has studied these matters.

I am very much aware that you do not have the same freedoms as, perhaps, the Auditor General in commandeering either public opinion or press coverage. One certainly has to be very aware that the Auditor General is extremely strategic in press statements and commandeering press coverage.

Do you have any comments on this from your position as "money men"? Is this too sharply political?

**Mr. Claydon:** It is a little difficult for us to comment on that.

**Senator Cools:** I bet.

**Mr. Claydon:** The only comment I would make is that no matter on what the Auditor General is commenting, her job is to survey government activities and look for things that are not running the way that they should. Bad news tends to get more press than the 10 good things that were done the same day.

There is some inevitability to the kind of press coverage that the Auditor General gets. I would not like to comment on her overall role. That is obviously something for the government to look at, if it thought there should be some change.

**Senator Cools:** I have taken an interest in some of this subject matter. Unquestionably, the Auditor General is the servant of the House of Commons. However, the Auditor General is not the servant of the Senate. The relationship that the Auditor General has to the Senate is completely different from the relationship to the House of Commons. The Auditor General is the "House of Commons person," so to speak. I tend to look at that role from the perspective of the Senate.

**The Chairman:** What was the date of the article?

**Senator Cools:** I will try to get a copy. I was reading from the second last page.

**The Chairman:** 1986?

constitutionnels fondamentaux, et notre transmutation en un régime semi-présidentiel frêle dont l'une des principales institutions serait libérée de tout contrôle démocratique. De l'avis de l'auteure, le mandat législatif de notre vérificateur général doit être modifié pour définir une activité plus contrôlée.

Ici, l'auteure dit en fait que le Bureau du vérificateur général devrait s'en tenir à faire des aux vérifications et ne pas toucher aux questions de politique.

Elle poursuit:

Les changements potentiels à la loi pourraient aller de l'adoption à certains mécanismes limitatifs qui sont en place ailleurs à au simple retour, pour le Bureau, d'un rôle de vérification plus traditionnel avec de vastes pouvoirs de compte rendu. S'il n'agit pas, le Canada assistera sans aucun doute à une autre manifestation de l'étrange ambition démesurée de ses vérificateurs d'État.

Ces déclarations viennent d'une universitaire qui a étudié ces questions.

Je suis très consciente du fait que vous ne jouissiez pas des mêmes libertés que, peut-être, la vérificatrice générale pour accaparer, soit l'opinion publique, soit l'attention des médias. On ne peut ignorer que la vérificatrice générale a appliqué une démarche très stratégique dans ses déclarations à la presse, et pour accaparer l'attention des médias.

Avez-vous des commentaires à faire sur ceci, de votre position «d'homme d'argent»? Est-ce que c'est trop vivement politique?

**M. Claydon:** Il nous est un peu difficile de commenter cela.

**Le sénateur Cools:** Je n'en doute pas.

**M. Claydon:** Le seul commentaire que je puisse faire, c'est ce qu'il dit que dise la vérificatrice générale, sa fonction est d'examiner les activités du gouvernement et de chercher qu'est-ce qui ne va pas comme ça le devrait. Les mauvaises nouvelles tendent à avoir plus d'attention des médias que les dix plus grandes réalisations de la même journée.

Il y a une certaine inévitabilité, dans le genre d'attention que reçoit la vérificatrice générale des médias. Je ne voudrais pas commenter son rôle en général. C'est de toute évidence au gouvernement d'y voir s'il pense qu'il devrait y avoir des changements.

**Le sénateur Cools:** Je me suis intéressée à certains aspects du sujet. Il ne fait aucun doute que la vérificatrice générale est au service de la Chambre des communes. Cependant, elle n'est pas au service du Sénat. Les rapports qu'entretient la vérificatrice générale avec le Sénat sont tout à fait différents de ceux qu'elle a avec la Chambre des communes. La vérificatrice générale est «l'employée de la Chambre des communes» pour ainsi dire. J'ai tendance à observer ce rôle du point de vue du Sénat.

**Le président:** De quand date l'article?

**Le sénateur Cools:** J'essaierai d'en obtenir une copie. Je lisais l'avant-dernière page.

**Le président:** Est-ce que c'est 1986?

**Senator Cools:** She has written many articles on this subject matter. Her testimony before this committee would be very useful in sorting out these large issues.

**Senator Stratton:** Welcome, gentlemen. For a three-page presentation, it was clear and concise. I thank you for that.

The only thing missing on page 3 is your time line. You stated in your second to last paragraph that you intend to undertake a complete review of the existing guidelines.

**Mr. Claydon:** We have already started. We will be moving on it quickly. Mr. Neville will be doing all the work, so perhaps I should ask him to answer your question.

My sense is that this is not something that will take years to accomplish. I would expect it to be done in six months or so.

**Mr. Neville:** We are on the same wavelength. We will commit ourselves to reviewing this by the fall and going back to Treasury Board ministers for ratification immediately.

**Senator Stratton:** Will we know about that? How will we be informed? If we put the question in the report, hopefully we would expect to hear back.

**Mr. Neville:** That is a given. Once Treasury Board ministers have decided, we would disseminate that information. That would include to this committee.

**Senator Stratton:** I would like to go to the briefing book that was prepared in April. I wish to turn to tab 4, a section that was sent to us by the "expenditure and management secretariat." I do not know what that means.

**Mr. Neville:** Treasury Board has something called "Expenditure and Management Strategies Sector."

**Senator Stratton:** It describes Vote 5. I am interested in the comparison of our system with the British and Ontario systems. It clearly points out that in the British system, a much larger fund is attached to the contingency vote.

The expenditure management secretariat says on page 7:

b) for new programs, the wording of the Contingencies Vote (i.e. miscellaneous minor and unforeseen expenses) specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives.

How do you folks interpret that? Funding foundations to the extent that they were required fairly significant dollars, in my humble view.

Were they funded under Vote 5? Can you give me a clearer definition of what that phrase means: "specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives"?

**Le sénateur Cools:** Elle a publié de nombreux articles sur le sujet. Son témoignage devant le comité serait très utile pour tirer au clair ces vastes questions.

**Le sénateur Stratton:** Bienvenue, messieurs. Pour une présentation de trois pages, c'était clair et concis. Je vous en remercie.

La seule chose qui manque à la page 3, c'est le délai que vous prévoyez. Vous avez dit dans l'avant-dernier paragraphe que vous aviez l'intention d'entreprendre un examen complet des lignes directrices existantes.

**M. Claydon:** Nous avons déjà commencé. Nous allons avancer rapidement. Comme c'est M. Neville qui va faire tout le travail, peut-être devrais-je le laisser répondre à votre question.

Je n'ai pas l'impression qu'il faudra des années. Je m'attends à ce que cela prenne environ six mois.

**M. Neville:** Nous sommes sur la même longueur d'ondes. Nous allons nous efforcer de terminer cet examen d'ici à l'automne, pour en présenter les résultats aux ministres du Conseil du Trésor aux fins de ratification immédiate.

**Le sénateur Stratton:** Est-ce que nous le saurons? Comment en serons-nous informés? Si nous mettons la question dans le rapport, peut-être pouvons-nous espérer en avoir des nouvelles.

**M. Neville:** C'est sûr. Une fois que les ministres du Conseil du Trésor ont pris une décision, nous diffusons l'information. Cela comprend le comité.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais parler du document d'information qui a été préparé en avril. Je voudrais passer au quatrième onglet, la section qui nous a été envoyée par le «secrétariat de la gestion des dépenses». Je ne sais pas ce que cela veut dire.

**M. Neville:** Le Conseil du Trésor a un service qui s'appelle le «secteur des stratégies de dépenses et de gestion».

**Le sénateur Stratton:** On y trouve une description du crédit 5. Je m'intéresse à la comparaison de votre système avec ceux du Royaume-Uni et de l'Ontario. On voit clairement que dans le système britannique, le crédit pour éventualités a un budget nettement supérieur.

Le secrétariat de la gestion des dépenses dit, à la page 7, ce qui suit:

b) pour les nouveaux programmes, le libellé du crédit pour éventualités (c'est-à-dire diverses menues dépenses imprévues) interdit spécifiquement le recours à ce crédit pour le financement de nouvelles initiatives d'envergure.

Comment interprétez-vous cela? À mon humble avis, c'est le financement des fondations dans la mesure où elles devaient faire de gros investissements.

Est-ce qu'elles étaient financées avec le crédit 5? Pouvez-vous me donner une définition plus claire de ce que signifie la phrase «interdit spécifiquement le recours au crédit pour le financement de nouvelles initiatives d'envergure»?

**Mr. Neville:** We do not have access to your briefing book.

**Senator Stratton:** I appreciate that.

**The Chairman:** I think that you do.

**Mr. Neville:** No, we do not have access to your briefing books. We do not have them here.

**The Chairman:** We gave them to your staff.

**Senator Stratton:** Mr. Neville, if you are unable to answer now, could you please look at that and get back to me with a response? It seems rather odd to read, "specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives," because in our view, that is exactly what has transpired.

**Mr. Neville:** I would like to look at that in the context in which it was written and gain a better understanding before we respond.

**Senator Stratton:** I appreciate that. You will get back to us, I know.

**Mr. Neville:** Thank you, Mr. Chairman. We will.

**Senator Tunney:** Welcome, gentlemen. I find this fascinating, and the more I hear about it the more fascinating I think it is.

I have a little trouble, as I believe other senators may, in comprehending that limit of \$750 million. Is it an accumulated amount, with \$750 million being the limit?

If some of this is paid back, does that reduce the amount left to get back up to the \$750 million total, or is the \$750 million an annualized thing? I would like to understand this a little better.

**Mr. Claydon:** I will try to explain. If I do not get it right, Mr. Neville will correct me.

We set out an amount of \$750 million in Main Estimates as the limit on Vote 5. Between Main Estimates and the first Supplementary Estimates, various draws may be made on Vote 5.

At the first Supplementary Estimates, there is an opportunity to, essentially, reimburse Vote 5. Some of it may be reimbursed and some may not. Vote 5 would go back up again a little, so there would be more money available than if there had been no reimbursement from the Supplementary Estimates.

After the first Supplementary Estimates, the same thing could happen again. You could continue to draw down on Vote 5. It could be replenished again, to some degree, in the second Supplementary Estimates.

There is a limit, in that within any period, it cannot go over that amount. There is an annual overall limit, because you cannot do more than top it up at each Supplementary Estimate. It means that you could spend more than \$750 million in a year.

**M. Neville:** Nous n'avons pas accès à ce document d'information.

**Le sénateur Stratton:** Je vous comprends.

**Le président:** Je pense que vous y avez accès.

**M. Neville:** Non, nous n'avons pas accès à vos documents d'information. Nous ne les avons pas ici.

**Le président:** Nous les avons remis à vos collaborateurs.

**Le sénateur Stratton:** Monsieur Neville, si vous ne pouvez pas répondre maintenant, pourriez-vous examiner cela et me faire parvenir une réponse? Cette phrase semble assez bizarre parce que d'après nous, c'est exactement ce qui est arrivé.

**M. Neville:** J'aimerais examiner cela dans le contexte où cette phrase a été rédigée et mieux la comprendre avant de donner une réponse.

**Le sénateur Stratton:** Je peux le comprendre. Vous nous ferez parvenir une réponse, je sais.

**M. Neville:** Merci, monsieur le président. Nous n'y manquerons pas.

**Le sénateur Tunney:** Bienvenue, messieurs. Je trouve tout cela fascinant, et plus j'en entends, plus je suis fasciné.

J'ai un peu de difficulté, comme d'autres sénateurs, je crois, à comprendre cette limite de 750 millions de dollars. Est-ce un montant cumulatif, et 750 millions de dollars seraient la limite?

Si une partie de ce montant est remboursée, est-ce que cela réduit le montant qui reste pour revenir à ce total de 750 millions de dollars, où est-ce les 750 millions de dollars sont un chiffre annualisé? J'aimerais comprendre cela un peu mieux.

**M. Claydon:** Je vais essayer de vous l'expliquer et M. Neville me reprendra si je me trompe.

C'est un montant de 750 millions de dollars qui a été fixé et qui correspond au plafond du crédit 5 du Budget principal des dépenses. Entre le Budget principal et le premier Budget supplémentaire, on peut faire divers retraits du crédit 5.

À l'occasion du premier Budget supplémentaire, il est possible, en fait, de rembourser le crédit 5. Une partie peut être remboursée et l'autre non. Le crédit 5 remonte alors légèrement, si bien qu'il y a plus d'argent disponible que s'il n'y avait aucun remboursement du budget supplémentaire.

Après le premier Budget supplémentaire, la même chose pourrait se produire de nouveau. On pourrait continuer à faire des retraits du crédit 5. Ce crédit pourrait être renfloué à nouveau, dans une certaine mesure, grâce au deuxième Budget supplémentaire.

Un plafond est fixé étant donné qu'on ne peut jamais le dépasser. C'est un plafond général annuel, car on ne peut rien faire de plus que renflouer ce crédit au moment de chaque Budget supplémentaire. En d'autres termes, on pourrait dépenser plus de 750 millions de dollars en l'espace d'une année.

**Senator Tunney:** Does it work like the line of credit I have at my bank? If I pay off some of the loan and then find a need for further credit, I can borrow more, but I cannot exceed my credit limit.

**Mr. Claydon:** That is right. Also, you can only repay this line of credit a couple of times a year, not whenever you wish. It is only when the Supplementary Estimates are issued.

**Senator Tunney:** I have a little trouble measuring the value of \$750 million. I suspect that 20 years ago, we would have considered \$750 million to be worth far more than we do today. Has this limit moved up over time, since the value of our dollar is less and the need for funds is greater than it would have been 20 years ago?

**Mr. Claydon:** The limit has increased over the years. I expect that Mr. Neville can tell you exactly how much it has increased and over what time period. It was \$300 million or \$400 million 20 years ago, and now it is up to \$750 million. I am sure we could give you an exact figure.

**Senator Tunney:** I do not really need that. It is the practice I am interested in.

**Mr. Claydon:** It has grown to some extent.

**Mr. Neville:** In 1974-75, Vote 5 was \$90 million; in 1975-76, it was \$120 million; in 1976-77 it was \$140 million; and in 1977-78, it was \$360 million. Therefore, it has been growing over time.

**The Chairman:** It is roughly the same proportion of the Main Estimates?

**Mr. Claydon:** Yes, give or take.

**Senator Tunney:** I am fascinated by the discretion, judgment, restrictions and tendency to overlook restrictions, between the cabinet and the Treasury Board Secretariat. Could you comment on that?

**Mr. Claydon:** I am not sure that I understand the question.

**Senator Tunney:** I mentioned judgment and restrictions, or the lack of restrictions, on the legitimacy of the project. Can an application be turned down both on the basis of its worth and also the amount?

**Mr. Claydon:** In the normal course of events, before any project comes to the Treasury Board to be considered for approval, it would go through the cabinet committee process for a determination of whether it is worthwhile.

Treasury Board then scrupulously reviews the terms and conditions of the program and the resources that are being requested to ensure that the department is not asking for too much, and also that it is not asking for too little. Sometimes departments try to run programs on a shoestring, which is not good government either.

**Le sénateur Tunney:** Cela fonctionne-t-il comme la marge de crédit que j'ai à ma banque? Si je rembourse une partie du prêt et que j'ai besoin d'un crédit supplémentaire, je peux emprunter davantage, sans toutefois dépasser mon plafond de crédit.

**M. Claydon:** Exactement. Par ailleurs, vous ne pouvez rembourser cette marge de crédit qu'une ou deux fois par an, et non pas chaque fois que vous le souhaitez. Dans le cas qui nous intéresse, c'est seulement lorsque le Budget supplémentaire est annoncé.

**Le sénateur Tunney:** J'ai un peu de mal à comprendre la valeur de 750 millions de dollars. J'imagine qu'il y a 20 ans, 750 millions de dollars avaient sans doute plus de valeur qu'aujourd'hui. Ce plafond a-t-il été relevé, puisque la valeur de notre dollar est moindre et que le besoin de fonds est plus grand qu'il y a 20 ans?

**M. Claydon:** Le plafond a été relevé au fil des ans. J'imagine que M. Neville peut vous dire exactement de combien il a été relevé et en l'espace de combien de temps. Il s'agissait de 300 ou 400 millions de dollars il y a 20 ans et aujourd'hui, il s'agit de 750 millions de dollars. Je suis sûr que nous pouvons vous donner un chiffre exact.

**Le sénateur Tunney:** Je n'en ai pas vraiment besoin. Ce qui m'intéresse, c'est la pratique.

**M. Claydon:** Le plafond a été relevé dans une certaine mesure.

**M. Neville:** En 1974-1975, le crédit 5 représentait 90 millions de dollars; en 1975-1976, 120 millions; en 1976-1977, 140 millions; en 1977-1978, 360 millions. Par conséquent, il a augmenté au fil du temps.

**Le président:** Cela correspond-il en gros à l'augmentation du Budget principal des dépenses?

**M. Claydon:** Oui, plus ou moins.

**Le sénateur Tunney:** Je suis fasciné par le pouvoir discrétionnaire, le jugement exercé, les restrictions et la tendance que l'on a à faire peu de cas des restrictions, entre le cabinet et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

**M. Claydon:** Je ne suis pas sûr de comprendre la question.

**Le sénateur Tunney:** Je parle de jugement et de restrictions, ou de l'absence de restrictions, et donc de la légitimité du projet. Une demande peut-elle être rejetée en raison de son mérite et également du montant qu'elle représente?

**M. Claydon:** Normalement, tout projet soumis à l'approbation du Conseil du Trésor doit passer par le processus du comité du cabinet pour décider s'il en vaut la peine.

Le Conseil du Trésor examine alors scrupuleusement les conditions du programme et les ressources demandées pour s'assurer que le ministère ne demande pas trop ou trop peu. Parfois, les ministères essayent d'offrir des programmes à peu de frais ce qui ne cadre pas non plus avec des principes de bon gouvernement.

The analysis also includes official language requirements and various human resource policies. When all of that has been done, it finally goes to Treasury Board, where ministers do a comprehensive review that includes the source of funds and the use of Vote 5.

**Senator Setlakwe:** Welcome, gentlemen. I am replacing someone on this committee. I normally sit on the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

When I first saw the words “minor, miscellaneous and unforeseen,” I thought they were rather flippant and frivolous. However, I was comforted by your comments, especially your statement that you need a clear justification for the request and also that there must be urgency involved.

Given what you have said, the amount itself does not bother me. Out of the total budget of the government, \$750 million does not sound extraordinary. However, has the Treasury Board Secretariat ever recommended against access to Vote 5?

**Mr. Claydon:** As I mentioned earlier, we try to work out our differences with departments at the officials level, so that we do not end up recommending that the Treasury Board not approve something. It is a rare event that a department says they absolutely need the money immediately and the Treasury Board says that they must wait until the next Supplementary Estimates. We tend to reach agreement before that.

In most cases, when Treasury Board officials say that they do not think a case has been made, the departments accept our word.

Perhaps Mr. Neville can give you some examples of when that has happened.

**Mr. Neville:** There are some examples of that. The Treasury Board has recommended against a departmental submission that was then considered by the Treasury Board ministers. As you can appreciate, that is a cabinet committee. Therefore, I cannot go into further disclosure, but it has occurred.

**Senator Setlakwe:** You are doing your job.

**Mr. Neville:** We think so, Mr. Chairman.

**Senator Callbeck:** Welcome, gentlemen. Thank you for coming this evening.

I am not a member of this committee either. I see in the material you have provided that criteria were set and approved by Treasury Board in 1989, and that since that time, further criteria have been added. Why is that?

**Mr. Claydon:** Some of the criteria were added in response to concerns, such as, for example, those raised by the Auditor General. We have responded by trying to ensure that the Treasury Board Secretariat is as exacting as possible in terms of what departments should do. Several criteria have been added in an effort to clarify what is intended.

L'analyse de la demande porte également sur les exigences linguistiques ainsi que sur diverses politiques en matière de ressources humaines. Une fois cela terminé, le programme est présenté au Conseil du Trésor où les ministres en font un examen complet qui englobe la provenance des fonds et le recours au crédit 5.

**Le sénateur Setlakwe:** Bienvenue, messieurs. Je remplace un membre de ce comité car habituellement, je siège au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Les mots «diverses menues dépenses imprévues» m'ont semblé à première vue plutôt désinvoltes et frivoles. Toutefois, ce que vous avez dit m'a rassuré, surtout lorsque vous avez indiqué qu'il faut justifier clairement la demande, qui par ailleurs, doit comporter un élément d'urgence.

Compte tenu de ce que vous avez dit, le montant lui-même ne me préoccupe pas. Sur le budget total du gouvernement, 750 millions de dollars n'ont pas l'air de représenter une somme extraordinaire. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor a-t-il déjà recommandé que l'on n'ait pas accès au crédit 5?

**M. Claydon:** Comme je l'ai dit un peu plus tôt, nous essayons d'aplanir nos différences avec les ministères au niveau des hauts fonctionnaires, pour ne pas avoir à recommander au Conseil du Trésor de ne pas approuver une demande. Il est rare qu'un ministère dise avoir absolument besoin des fonds immédiatement et que le Conseil du Trésor réponde qu'il doit attendre le prochain Budget supplémentaire. Nous avons tendance à trouver un terrain d'entente au préalable.

Dans la plupart des cas, lorsque les fonctionnaires du Conseil du Trésor disent que les arguments présentés ne leur semblent pas convaincants, les ministères l'admettent.

Peut-être que M. Neville pourrait vous donner quelques exemples.

**M. Neville:** J'ai en effet quelques exemples. Le Conseil du Trésor a recommandé le rejet d'une demande ministérielle examinée par les ministres du Conseil du Trésor. Vous le comprenez, il s'agit d'un comité du cabinet et, par conséquent, je ne peux vous en révéler davantage, mais cela s'est déjà produit.

**Le sénateur Setlakwe:** Vous faites votre travail.

**M. Neville:** C'est ce que nous croyons, monsieur le président.

**Le sénateur Callbeck:** Bienvenue, messieurs, et merci d'être ici ce soir.

Je ne suis pas membre de ce comité non plus. Je vois dans la documentation que vous avez fournie que des critères ont été établis et approuvés par le Conseil du Trésor en 1989 et que depuis, d'autres critères ont été ajoutés. Pourquoi?

**M. Claydon:** Certains des critères ont été ajoutés par suite de préoccupations exprimées par la vérificatrice générale, entre autres. Nous avons réagi en faisant tout ce qui s'imposait pour que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit aussi exigeant que possible à l'égard des ministères. Plusieurs critères ont été ajoutés pour clarifier ce qui est prévu.

As we said, we will do another review of this, then go back to the Treasury Board with the entire set of criteria and seek their approval for a new overall policy.

**Senator Callbeck:** In other words, it is fair to say that most of the criteria that have been added have been because of comments by the Auditor General?

**Mr. Neville:** I would say it is a combination of many factors, including comments of the Auditor General and specific observations by colleagues in central agencies, as well as the analysts who work on these submissions. They are asking for clarification. As a result, we have increased the guidelines.

**Senator Callbeck:** In your brief, you mentioned that in 2001-02 there were a total of 87 grant items in the Supplementary Estimates, of which 17, representing about 20 per cent, were granted access to Vote 5. Is that 20 per cent fairly consistent with other years?

**Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** I think it varies from year to year. I could not give you an answer today. The number is generally low. As the secretary said, it is usually the exception rather than the norm that departments get access to Vote 5.

**The Chairman:** You are not suggesting in that statement, Mr. Claydon, that 87 of them actually sought access to Vote 5?

**Mr. Claydon:** No, we are not suggesting that. It may be useful to clarify as well that the large majority of grants are in fact authorized through the Main Estimates. It is just these 87 that were done through Supplementary Estimates. The 17 are a very small percentage of the overall set of grants approved during the year.

**Senator Callbeck:** How much would that 17 amount to roughly, in dollar terms?

**Mr. Bickerton:** At this point, I am not sure what the exact amount is. The total amount put forward for grants in Supplementary Estimates was about \$220 million. The single biggest one, of course, as this committee knows, was the assistance provided to the airline industry as a result of September 11.

**Senator Cools:** Chapter 8 of the Auditor General's April 2002 report has a lot to say. I was wondering if these gentlemen would care to respond. For example, at page 32 in the conclusions, Conclusion 8.112, for those who have the document in front of them, is a recommendation to the Standing Senate Committee on National Finance and also the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. I have never before seen a recommendation from the Auditor General to a Senate committee. I find this extremely unusual and peculiar. I come back again to what I was saying before. The Auditor General is not the Senate's servant. I have the suspicion that you have read

Comme nous l'avons dit, nous allons faire un autre examen, présenter au Conseil du Trésor l'ensemble des critères et demander qu'il approuve une nouvelle politique.

**Le sénateur Callbeck:** Autrement dit, c'est à cause des observations de la vérificatrice générale que ces nouveaux critères ont été ajoutés?

**M. Neville:** Je dirais que c'est une combinaison de plusieurs facteurs, comme les observations de la vérificatrice générale, des commentaires particuliers faits par des collègues d'organismes centraux, sans compter la contribution des analystes qui travaillent sur ces demandes et qui demandent des précisions. C'est pour cela que nous avons élargi les lignes directrices.

**Le sénateur Callbeck:** Dans votre mémoire, vous indiquez qu'en 2001-2002, le Budget supplémentaire renfermait 87 postes de subvention, dont 17, représentant près de 20 p. 100, pouvaient avoir accès au crédit 5. Retrouve-t-on en général cette proportion de 20 p. 100 les autres années?

**M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Je crois que cela varie d'une année à l'autre. Je ne pourrais pas vous donner de réponse aujourd'hui. Le nombre est généralement peu élevé. Comme l'a dit le secrétaire, il est habituellement exceptionnel que les ministères aient accès au crédit 5; ce n'est donc pas la norme.

**Le président:** Vous ne voulez pas dire, monsieur Claydon, que dans le cas de 87 de ces postes, on a effectivement cherché à avoir accès au crédit 5?

**M. Claydon:** Non, loin de là. Il est peut-être utile d'expliquer également que dans leur grande majorité, les subventions sont en fait autorisées par le truchement du Budget principal des dépenses. C'est juste ces 87 postes qui ont été prévus dans le Budget supplémentaire. Les 17 postes en question représentent un très faible pourcentage de l'ensemble des subventions approuvées au cours de l'année.

**Le sénateur Callbeck:** Que donnerait environ, en dollars, cette somme de 17?

**M. Bickerton:** À ce moment-ci, je ne suis pas certain du montant exact. Le montant total prévu pour les subventions dans le Budget supplémentaire des dépenses était d'environ 220 millions de dollars. Évidemment, comme le comité le sait, le plus important poste était l'aide fournie à l'industrie du transport aérien suite aux événements du 11 septembre.

**Le sénateur Cools:** Le chapitre 8 du rapport de la vérificatrice générale en a long à dire. Je me demandais si ces messieurs auraient des observations pour nous. Par exemple, à la page 35, dans les conclusions, à la conclusion 8.112, pour ceux qui ont le document sous les yeux, c'est une recommandation au Comité sénatorial permanent des finances nationales et aussi au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. C'est la première fois que je vois une recommandation de la vérificatrice générale à l'intention d'un comité sénatorial. Je trouve que c'est extrêmement inhabituel et insolite. Je reviens encore une fois à ce que je disais auparavant. La vérificatrice

many more Auditor General's reports than I have. I am wondering if this is unusual, or if it only seems so to me. Have you encountered this before?

**Mr. Neville:** I do not recall having seen that kind of recommendation in the reports that I have had the opportunity to read.

**The Chairman:** Relating to the Senate?

**Mr. Neville:** Correct.

**The Chairman:** There is precedent for making recommendations to the House of Commons in reports.

**Senator Cools:** I am not surprised. I am not concerned about the relationship to the House of Commons. What is preoccupying me is the relationship to the Senate. Perhaps for those who will read it, I should put it on the record.

8.112 Recommendation. Given the evolution of the use of Vote 5, Parliament, through the Senate Standing Committee on National Finance and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts, may wish to consider examining the wording of the Government Contingencies Vote to ensure that the use of the Vote for grants reflects Parliament's intent.

I find that very commanding and commanding of attention. In fact, I would submit that this recommendation alone deserves study, because it is certainly unusual. It continues, and says something that I find even more extraordinary. Again, this is page 32 of Chapter 8.

The Treasury Board Secretariat should respond to the committees' recommendations in accordance with parliamentary procedures.

Since this particular recommendation cites you very clearly, do you have any reaction to it? My understanding is that you gentlemen are constantly revising and responding to many concerns. Could you tell me if you have ever seen in a recommendation a statement that you should respond? In addition, if it truly is a precedent, what is your reaction to it?

**Mr. Claydon:** There are procedures laid down for the government to respond to all recommendations made by committees. I can tell you the Treasury Board Secretariat takes that responsibility extremely solemnly. One of our major concerns is to ensure that we respond appropriately to what committees provide to the government. In a sense, we have a mandate to do that. There is a requirement for us to do that. Asking us again to do it is probably not necessary.

There may be some other intent in the Auditor General's comment. On the face of it, I would say I do not think we have ever not responded to a recommendation from a committee. I would be very surprised if we did not in the future.

générale n'est pas au service du Sénat. Je me doute bien que vous avez lu un bien plus grand nombre de rapports du vérificateur général que moi. Je me demande si c'est inhabituel, ou si c'est seulement moi qui ai cette impression. Avez-vous déjà vu cela?

**M. Neville:** Je ne me rappelle pas d'avoir vu ce genre de recommandation dans les rapports que j'ai eu l'occasion de lire.

**Le président:** Au sujet du Sénat?

**M. Neville:** Exact.

**Le président:** Il y a des précédents pour ce qui est de faire des recommandations à la Chambre des communes dans les rapports.

**Le sénateur Cools:** Cela ne me surprend pas. Je ne m'inquiète pas de la relation avec la Chambre des communes. Ce qui me préoccupe, c'est la relation avec le Sénat. À l'intention de ceux qui la liront, je vais la consigner au compte rendu.

8.112 Recommandation. Étant donné l'évolution du recours au crédit 5, le Parlement, par l'intermédiaire du Comité sénatorial permanent des finances nationales et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, voudra peut-être envisager d'examiner le libellé du crédit pour éventualités du gouvernement afin de s'assurer que l'utilisation de ce crédit pour le versement de subventions est bien conforme à l'intention du Parlement.

Je trouve cela très exigeant, et exigeant d'attention. De fait, je dirais que cette recommandation à elle seule mérite étude, car elle est certainement inhabituelle. La recommandation se poursuit, et dit quelque chose que je trouve encore plus extraordinaire. Encore une fois, nous sommes à la page 35 du chapitre 8.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait répondre à la recommandation des comités en suivant la procédure parlementaire.

Étant donné que cette recommandation particulière vous mentionne très clairement, avez-vous des observations à ce sujet? Je crois comprendre que vous êtes constamment en train de réviser les choses et de répondre à de nombreuses préoccupations. Pourriez-vous me dire si vous avez déjà vu dans une recommandation une déclaration selon laquelle vous devriez répondre? En outre, s'il s'agit véritablement d'un précédent, qu'en pensez-vous?

**M. Claydon:** Il existe une procédure pour que le gouvernement réponde à toutes les recommandations provenant des comités. Je peux vous dire que le Conseil du Trésor assume cette responsabilité avec une extrême rigueur. Une de nos principales préoccupations est de faire en sorte que nous répondions de la façon appropriée à ce que les comités disent au gouvernement. Dans un sens, nous avons un mandat à cet effet. Nous sommes tenus de le faire. Le fait de nous demander de nouveau de le faire n'est probablement pas nécessaire.

Cette observation de la vérificatrice générale a peut-être un autre but. De prime abord, je dirais que je ne pense pas que nous n'ayons jamais répondu à une recommandation d'un comité. Je serais très surpris que nous le ne fassions pas à l'avenir.

**Senator Cools:** Being a little oldfashioned, I am a great believer in ministerial responsibility. It seems to me it is ministers that respond to Senate committees and their recommendations. I was very curious. I find this recommendation a constitutional peculiarity, because the Auditor General reports to the House of Commons. Here she is saying that the Treasury Board, which is a compilation of many ministries, should respond to committees' recommendations. Should she have said, for example, that the President of the Treasury Board should respond to the Senate committee? It is very questionable. The unusualness of it is elusive unless one reads a little more carefully. It is certainly a constitutional peculiarity.

**Mr. Claydon:** Maybe I could be a bit clearer.

**Senator Cools:** Could you? Some of these questions are perhaps better put to your ministers or to the president herself. However, she did not say the President of the Treasury Board should respond or a minister should respond, she said the secretariat should respond. I am very well within the boundaries of probity in asking how you react to this.

**Mr. Claydon:** In fact it is the government overall that responds to parliamentary committees, not an individual minister, certainly not an official or ministry. All responses to committees go through the cabinet process and are approved by cabinet.

**Senator Cools:** Precisely. I hope that someone else will pick up this particular question. There are all these, what I consider to be "constitutional peculiarities," floating around.

I would like the committee to continue to examine the peculiar nature of that recommendation. I have another peculiarity in an article from *The Hill Times*, Monday, April 29, 2002, on page 24 – "Bureaucrats." The headline of the article reads: "Federal government's accountability to Parliament a hot topic," and the sub-heading reads: "Auditor General Sheila Fraser praises work of Liberal-dominated, influential Senate Finance Committee." Bill Curry wrote the article for "Civil Circles." I quote:

But the government's misuse of the \$750-million contingencies fund was a key part of Ms. Fraser's recent report, and she told **Civil Circles** after last week's meeting that it was the Senators' work on the committee that inspired her to look into the issue further.

I am just noting what I consider to be a collection of parliamentary anomalies, almost, and constitutional oddities. I do not know to whom these questions are best put.

**The Chairman:** We will have the minister here on the Main Estimates.

**Senator Cools:** These are Ms Fraser's statements. I am noting the constitutional curiosities.

**Le sénateur Cools:** Étant un peu attachée aux traditions, je crois fermement dans la responsabilité ministérielle. Il me semble que ce sont les ministres qui répondent aux comités sénatoriaux et à leurs recommandations. J'étais très curieuse. Je trouve que cette recommandation est une bizarrerie constitutionnelle, car la vérificatrice générale relève de la Chambre des communes. Et voilà qu'elle dit que le Conseil du Trésor, qui est un rassemblement d'un grand nombre de ministères, devrait répondre aux recommandations des comités. Aurait-elle dit, par exemple, que le président du Conseil du Trésor devrait répondre au comité sénatorial? J'en doute beaucoup. Le caractère inhabituel de la chose m'échappe, à moins de lire avec plus d'attention. C'est très certainement une bizarrerie constitutionnelle.

**M. Claydon:** Je devrais peut-être préciser un peu plus.

**Le sénateur Cools:** Je l'apprécierais. Il serait préférable de poser ces questions à vos ministres ou à la présidente. Cependant, elle n'a pas dit que la présidente du Conseil du Trésor devrait répondre ou qu'un ministre devrait répondre, elle a dit que le Secrétariat devrait répondre. Je suis tout à fait à l'intérieur des limites de la probité en vous demandant de réagir à cela.

**M. Claydon:** En fait, c'est le gouvernement dans son ensemble qui répond aux comités parlementaires, et non pas un ministre en particulier, certainement pas un fonctionnaire ou un ministère. Toutes les réponses aux comités passent par le Cabinet et sont approuvées par celui-ci.

**Le sénateur Cools:** Précisément j'espère que quelqu'un d'autre donnera un suivi à cette question. Il y a toutes ces «bizarreries constitutionnelles», c'est ainsi que je les appelle, ici et là.

J'aimerais que le comité continue d'examiner la nature particulière de cette recommandation. Voici une autre bizarrerie parue dans un article tiré du *Hill Times* du lundi 29 avril 2002, à la page 24 — «Bureaucrats». Le grand titre se lisait comme suit: «La reddition de comptes du gouvernement fédéral, un sujet brûlant», et le sous-titre se lisait: «La vérificatrice générale, Sheila Fraser, loue le travail du puissant Comité des finances du Sénat, à majorité libérale». Bill Curry a rédigé l'article pour «Civil Circles». Je cite:

Mais la mauvaise utilisation par le gouvernement des fonds pour éventualités de 750 millions de dollars constituait un élément important du récent rapport de Mme Fraser, et elle a dit à **Civil Circles** après la réunion de la semaine dernière que c'était le travail des sénateurs au sein du comité qui l'avait incitée à examiner plus à fond la question.

Je ne fais que relever ce que je considère un ensemble d'anomalies parlementaires, presque, et de bizarreries constitutionnelles. Je ne sais pas à qui il faudrait poser ces questions.

**Le président:** Le ministre sera ici pour le Budget des dépenses principal.

**Le sénateur Cools:** Ce sont les déclarations de Mme Fraser. Je relève les curiosités constitutionnelles.

**The Chairman:** We see the Auditor General from time to time.

[*Translation*]

**Senator Ferretti Barth:** I would like to know if the TBS can spend over one million on programs without seeking Parliament's authorization?

**Mr. Neville:** It is not a matter of numbers, but a matter of principle. As we have already explained several times, the overall amount provided under Vote 5 is the amount requested in the submission, based on the analysis that has been done. There is no question of this being a specific amount, as you suggested.

**Senator Ferretti Barth:** I understand that. However, I was under the impression that the government could spend money to cover unforeseen eventualities before seeking Parliament's authorization. Is that in fact the case?

**Mr. Neville:** No. When we receive a submission, we verify that the program for which funding is being sought is covered by legislation and, based on our analysis, we determine if this submission qualifies for funding through Vote 5.

**Senator Ferretti Barth:** The submission is approved by Parliament after the government has already received the funding to cover the eventualities. Is that not how it works?

**Mr. Neville:** Either the event in question has already occurred or is about to occur. Each submission must be reviewed and analysed. It is impossible to generalize. Each submission must be considered on a case by case basis.

[*English*]

**The Chairman:** Senator Cools was making the point earlier that that which is urgent is not necessarily an emergency. That which is taken into consideration is an urgent public policy reason. I believe that was the phrase the senator used. I just hope she was not suggesting, and that you were not endorsing, the notion that the question of urgency is a totally subjective concept. It is not sufficient, I presume, for a minister, a deputy minister or someone else to come to the secretariat and say, "This is urgent," for it to be regarded as such. Surely you will tell us the secretariat applies objective analysis and criteria, in the first instance, to the declaration of urgency?

**Mr. Claydon:** I think that is clear. Just because a deputy minister or minister says something is urgent is not adequate grounds for us to simply accept it. It must be something that has a high level of urgency for the government overall.

**The Chairman:** I asked this question last week and I thought I understood the answer. I will ask again because there was a little ambiguity tonight. The Auditor General makes a distinction between legislative authority and spending authority. Do you

**Le président:** Nous accueillons la vérificatrice générale de temps à autre.

[*Français*]

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'aimerais savoir si le secrétaire du Conseil du Trésor peut dépenser plus d'un million de dollars dans des programmes sans demander l'autorisation du Parlement?

**M. Neville:** Ce n'est pas une question de chiffre, mais une question de principe. Tel que cela a déjà été exprimé à quelques reprises, le montant global du crédit est le montant qu'on pourrait dépenser, si cela était nécessaire, en raison de la soumission et de la façon que cela est présenté, et selon l'analyse qui en est faite. Il n'est pas question de montant spécifique, tel que vous l'avez suggéré.

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'ai compris cela. Mais je sais que le gouvernement peut dépenser de l'argent pour des situations imprévues avant de demander la permission au Parlement. Est-ce vrai?

**M. Neville:** Non. Lorsqu'on reçoit une soumission, on s'assure toujours que le programme existe dans le contexte d'une loi législative et, à partir de cette analyse, on passe au processus de vérification et de détermination pour savoir s'il est possible d'accepter cette soumission comme une charge contre le crédit 5.

**Le sénateur Ferretti Barth:** La soumission est acceptée par le Parlement après que l'argent est accordé au gouvernement pour faire face à des éventualités, non?

**M. Neville:** Soit que l'éventualité a déjà eu lieu ou aura lieu. Dans ce contexte, il faut examiner chaque soumission pour connaître la façon dont le ministère a présenté la soumission. On ne peut pas généraliser dans ce contexte, il faut examiner chaque soumission, cas par cas.

[*Traduction*]

**Le président:** Le sénateur Cools faisait remarquer plus tôt que ce qui est urgent n'est pas nécessairement une urgence. Que ce que l'on examine est une raison de politique publique urgente. Je crois que ce sont là les mots que le sénateur a utilisés. J'espère seulement qu'elle ne laissait pas entendre, et que vous n'avaliez pas, que la question d'urgence est une notion tout à fait subjective. Il ne suffit pas, je suppose, pour un ministre, un sous-ministre ou quiconque de se présenter devant le Secrétariat et de dire: «Ç'est urgent», pour qu'on l'examine aussitôt. Je suis convaincu que vous allez nous dire que le Secrétariat applique une analyse et des critères objectifs pour commencer à la déclaration d'urgence.

**M. Claydon:** Je pense que c'est évident. Tout simplement parce qu'un sous-ministre ou un ministre dit que quelque chose est urgent n'est pas motif suffisant pour que nous l'acceptions comme tel. Il faut que ce soit quelque chose d'un niveau élevé d'urgence pour l'ensemble du gouvernement.

**Le président:** J'ai posé cette question la semaine dernière et je croyais avoir compris la réponse. Je vais la poser de nouveau car il y a un peu d'ambiguïté ce soir. La vérificatrice générale établit une distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir de dépenser.

accept that there is a distinction to be made there? I thought the answer last week was no, either from Mr. Neville or Mr. Bickerton, or both of them.

**Mr. Claydon:** Let me try to make that clear for you. There is clear legislative authority for an activity that is to be carried out under Vote 5. There is some difference of opinion between the Auditor General and ourselves, in that the Auditor General would like to see not only the legislative authority, but also a more detailed set of legislated program criteria before we provide access to Vote 5. I am not sure that it is a black and white distinction. It is more a question of shades of grey. Some legislation is relatively clear about program intent, in that it consists of one line that explains certain activities to be carried out. We look for the fact there is legislative authority for the activity undertaken. We are consistent with the Auditor General, but she is looking for more certainty than we might.

**The Chairman:** You may comment on this point. In her report, the Auditor General deals with grants made to airlines in respect of their financial distress post-September 11. Ms Fraser states, obviously, that it was unforeseen, and she may even agree that it was urgent, but she mentions precedents. There was an agricultural crisis a few years ago, and the government went to Parliament and said, "Here is an appropriation bill; here is the amount of money we need"; the House of Commons passed it; the Senate passed it; it received Royal Assent and the cheques were written. Even that seems to be a little speedy in terms of parliamentary deliberation, but you see Ms Fraser's point. I hope you see my point, at any rate. If this process had been followed with the grants to the airlines, we members of the House of Commons and the Senate would have had an opportunity to ask the minister, "How did you arrive at that figure? What are the criteria? What did the airlines tell you about how they arrived at their figures?" and many other questions relating to the position of the airlines post-September 11.

We do not have that opportunity until much later when Vote 5 is used in the way it was. Perhaps there is an answer, because I saw Mr. Neville consulting urgently with you. Do please put it on the record. It is important to have it there.

**Senator Cools:** I would continue on that particular point, because I think most of us can agree that the government had a problem and the minister had a problem and needed money. Yet at the same time, in assessing quantum and how to proceed, it seems to me that the Auditor General has said it is not minor. That is her opinion; it was not minor, but it was miscellaneous and unforeseen. If one were to look inside the head of the directing mind of the secretariat and also of the minister, it would be clear that the minister himself was not sure as to the total extent of the damage and whether or not he would have to go back for more money. At that time, the minister would have had to make a decision on whether he should proceed by way of a bill

Acceptez-vous qu'il doive y avoir une distinction? Je pensais que la semaine dernière on avait répondu par la négative, soit M. Neville, soit M. Bickerton, ou les deux.

**M. Claydon:** Je vais essayer de clarifier la situation pour vous. Il existe un pouvoir législatif clair pour une activité qui doit être exécutée en vertu du crédit 5. Il y a une différence d'opinion entre la vérificatrice générale et nous-mêmes, en ce sens que la vérificatrice générale aimerait voir non seulement le pouvoir législatif, mais aussi un ensemble plus détaillé de critères de programmes prévus par la loi avant que nous donnions accès au crédit 5. Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse d'une distinction nette. C'est plus une question de zone grise. Une mesure législative est relativement claire au sujet de l'intention du programme, en ce sens qu'il s'agit d'une ligne qui explique certaines activités à effectuer. Nous vérifions qu'il y a pouvoir législatif concernant l'activité entreprise. Il y a uniformité entre ce que nous faisons et ce que fait la vérificatrice générale, mais elle cherche à avoir plus de certitude que nous.

**Le président:** Vous pouvez faire des observations sur ce point. Dans son rapport, la vérificatrice générale traite des subventions accordées aux sociétés aériennes concernant leurs difficultés financières après le 11 septembre. Mme Fraser dit que de toute évidence ce n'était pas prévu et elle pourrait même convenir que c'était urgent, mais elle mentionne des précédents. Il y a eu une crise dans le secteur agricole il y a quelques années, et le gouvernement s'est présenté devant le Parlement et a dit: «Voici un projet de loi de crédits; voici le montant dont nous avons besoin»; la Chambre des communes l'a adopté; le sénat l'a adopté; il a reçu l'assentiment royal et les chèques ont été faits. Même cela semble un peu rapide en fait de délibérations parlementaires, mais vous voyez ce que veut dire Mme Fraser. J'espère que vous voyez ce que je veux dire, quoi qu'il en soit. Si ce processus avait été suivi dans le cas des subventions aux sociétés aériennes, nous, les députés et les sénateurs, aurions eu une occasion de demander au ministre: «Comment en êtes-vous arrivé à ce chiffre? Quels sont les critères? Que vous ont dit les sociétés aériennes sur la façon dont elles sont arrivées à ces chiffres?» — et de nombreuses autres questions au sujet de la situation des sociétés aériennes après le 11 septembre.

Nous n'avons cette occasion que plus tard, lorsqu'on a recours au crédit 5. Il y a peut-être une réponse, car j'ai vu M. Neville vous consulter de toute urgence. Je vous prie de le consigner au compte rendu. C'est important qu'il en soit ainsi.

**Le sénateur Cools:** Je poursuivrais à ce sujet car je pense que la plupart d'entre nous peuvent accepter que le gouvernement ait eu un problème et que le ministre ait eu un problème et ait eu besoin d'argent. Pourtant, en même temps, en évaluant le montant et la façon de procéder, il me semble que la vérificatrice générale ait dit que ce n'est pas quelque chose de mineur. C'est son opinion; ce n'était pas mineur, divers et imprévu. Si on voyait ce qui se passe à l'intérieur de la personne qui dirige le secrétariat et aussi du ministre, il serait évident que le ministre lui-même n'était pas certain de toute l'ampleur des dommages, et qu'il ne savait pas s'il devrait revenir pour demander encore plus d'argent. À ce moment-là, le ministre aurait eu à prendre une décision, à

or in this way. My understanding is that the minister was not too sure whether he would need one bill or have to go back with many bills. He decided to proceed in this way.

**The Chairman:** Parliament can be quite accommodating in situations like that.

Let us give the last word to the officials.

**Senator Cools:** That is a political question, and perhaps even the minister might be able to meet with us to explain, because he would have been better served politically if he had proceeded by way of a bill. I think Parliament would have been accommodating. That is neither here nor there, however.

I was trying to say some of these problems revolve around how these individuals are taking these highly politically charged decisions. That is a political issue and you cannot answer that.

**The Chairman:** We will give the last word to the outgoing Secretary of the Treasury Board.

**Mr. Claydon:** I have one observation. I was at the Department of Agriculture in 1986, or whenever it was that these funds were approved. The amount of money that was needed was very close to the total amount available in Vote 5. One of the reasons for going to Parliament and seeking its authority was that this was not an amount that could be managed within Vote 5.

**The Chairman:** You would have used it if you could have done so.

**Mr. Claydon:** I would not go that far.

**The Chairman:** Thank you very much. We appreciate this. Mr. Claydon, we wish you every success and satisfaction in your future endeavours.

The committee adjourned.

savoir présenter un projet de loi ou agir de cette façon. Je crois comprendre que le ministre n'était pas tout à fait certain s'il aurait besoin d'un seul projet de loi ou s'il devrait revenir et présenter de nombreux projets de loi. Il a décidé de procéder ainsi.

**Le président:** Le Parlement peut être très conciliant dans des situations comme celle-là.

Donnons maintenant le mot de la fin aux fonctionnaires.

**Le sénateur Cools:** C'est une question politique, et peut-être que même le ministre pourrait comparaître devant nous pour nous expliquer, car il aurait été préférable pour lui sur le plan politique de procéder par projet de loi. Je pense que le Parlement aurait fait preuve de compréhension. Cependant, c'est sans importance.

J'essayais de dire qu'un certain nombre de ces problèmes tournent autour de la façon dont ces personnes prennent ces décisions très politisées. C'est un problème politique et vous ne pouvez pas y répondre.

**Le président:** Nous allons donner le dernier mot au secrétaire du Conseil du Trésor sortant.

**M. Claydon:** J'ai une observation. J'étais au ministère de l'Agriculture en 1986, ou peu importe l'année où ces fonds ont été approuvés. Le montant d'argent nécessaire était très près du montant total disponible dans le crédit 5. Une des raisons pour se présenter devant le Parlement et demander son autorisation, c'était qu'il s'agissait d'un montant que l'on ne pouvait pas obtenir par le biais du crédit 5.

**Le président:** Vous y auriez eu recours si vous aviez pu le faire.

**M. Claydon:** Je n'irais pas jusque là.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous vous en savons gré. Monsieur Claydon, nous vous souhaitons tout le succès possible dans vos prochaines entreprises.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

WITNESSES:

*From the Treasury Board Secretariat:*

Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General;  
Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;  
David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

TÉMOINS:

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Frank Claydon, Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général;  
Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de fonction de contrôleur;  
David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur.