



REPRINT

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, June 12, 2002

Issue No. 43

REPRINT

Eighth meeting on:

The examination of the Main Estimates for
the fiscal year ending March 31, 2003
(Second meeting on Financing of Foundations)

INCLUDING: THE SIXTEENTH, SEVENTEENTH,
EIGHTEENTH AND NINETEENTH
REPORTS OF THE COMMITTEE

APPEARING:

The Honourable Maurizio Bevilacqua, P.C., M.P.,
Secretary of State (International Financial Institutions)

WITNESSES:
(See back cover)

REPRINT

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 12 juin 2002

Fascicule n° 43

REPRINT

Huitième réunion concernant:

L'étude du Budget principal des dépenses pour
l'exercice se terminant le 31 mars 2003
(Deuxième réunion concernant
le financement des fondations)

Y COMPRIS: LES SEIZIÈME, DIX-SEPTIÈME,
DIX-HUITIÈME ET DIX-NEUVIÈME RAPPORTS DU
COMITÉ

COMPARAÎT:

L'honorable Maurizio Bevilacqua, c.p., député,
secrétaire d'état (Institutions financières internationales)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	* Lynch-Staunton
Bolduc	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Kinsella
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Doody	Sparrow
Ferretti Barth	Stratton
Finnerty	Tunney

**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 Sparrow substituted for that of the Honourable Senator Furey (*June 12, 2002*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*June 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*June 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Baker (*June 5, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray

Vice-présidente: L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	* Lynch-Staunton
Bolduc	(or Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Kinsella
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Doody	Sparrow
Ferretti Barth	Stratton
Finnerty	Tunney

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

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

Le nom de l'honorable sénateur Sparrow est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 12 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 11 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 11 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker (*le 5 juin 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

VICTORIA, Wednesday, June 12, 2002
(57)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:46 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 Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C., Sparrow, Stratton, Tunney (11).

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.

The committee continued its examination of the financing of foundations.

Future business of the committee.

APPEARING:

From the Department of Finance:

Maurizio Bevilacqua, P.C., M.P., Secretary of State
(International Financial Institutions).

WITNESSES:

Kevin G. Lynch, Deputy Minister;

Jeremy Rudin, General Director, Economic and Fiscal Policy
Branch;

Peter DeVries, Director, Economic and Fiscal Policy Branch.

Mr. Bevilacqua made an opening statement and, with Mr. Lynch and Mr. DeVries, answered questions from members of the committee.

At 7:14 p.m., the committee continued its sitting *in camera*.

The committee undertook discussion of its draft report on the National Capital Commission.

After discussion, it was agreed to adopt the draft report on the National Capital Commission and have the Chairman present the report to the Senate with the Chairman and Deputy Chair allowed to make any clerical or editorial changes necessary before presentation to the Senate.

At 7:56 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

VICTORIA, le mercredi 12 juin 2002
(57)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 46, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., Sparrow, Stratton et Tunney (11).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Guy Beaumier, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

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

Le comité poursuit également son étude du financement des fondations.

Travaux futurs du comité.

COMPARAÎT:

Du ministère des Finances:

Maurizio Bevilacqua, c.p., député, secrétaire d'État
(Institutions financières internationales).

TÉMOINS:

Kevin G. Lynch, sous-ministre;

Jeremy Rudin, directeur général, Direction de la politique
économique et fiscale;

Peter DeVries, directeur, Direction de la politique économique
et fiscale.

M. Bevilacqua fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Lynch et de M. DeVries, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 14, le comité poursuit sa réunion à huis clos.

Le comité entreprend une discussion au sujet de l'ébauche de rapport sur la Commission de la capitale nationale.

Après discussion, il est convenu d'adopter l'ébauche de rapport sur la Commission de la capitale nationale, que le président présente le rapport au Sénat et que le président et la vice-présidente soient autorisés à y apporter au préalable les changements de forme nécessaires.

À 19 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, June 6, 2002

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

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has in obedience to the Order of Reference of March 6, 2002, examined the said estimates and herewith presents its second interim report.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

**SECOND INTERIM REPORT ON
THE 2002-2003 ESTIMATES**
INTRODUCTION

The 2002-2003 Main Estimates were introduced in the Senate on March 5, 2002 and referred to the National Finance Committee for examination. The Committee's initial examination began on Wednesday evening, March 12, 2002, when Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, and Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate of the Comptrollership Branch of the Treasury Board outlined and explained the main features of the new estimates. They also answered several questions at that time and through written responses at a later date. The Committee submitted an interim report (its thirteenth) to the Senate on March 19, 2002. Since that date, the Committee has continued its examination of the Estimates.

On April 23, 2002, the Committee began a series of hearings on the use of the Treasury Board Vote 5 — Government Contingencies. The first witness was Sheila Fraser, the Auditor General of Canada, who explained the findings of her recent audit on the use of Vote 5. The Committee hearings continued on May 1, when Mr. Neville, and Mr. Bickerton, answered a number of technical questions on Vote 5. On May 8, Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General, and Mr. Neville explained to the Committee the Treasury Board's policy on the use of Vote 5. The Committee's findings and recommendations on the use of Treasury Board Vote 5 are contained in a separate report.

On May 29, 2002 the Committee heard from the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board. The Minister was accompanied by several of her officials who provided additional information to the Committee. The meeting provided Senators with an opportunity to discuss both policy issues as well as technical aspects of government expenditures listed in the Estimates. Although much ground was covered in this meeting, the Committee intends to examine further certain items of the Estimates at a later date and to report on all of its work before the end of fiscal year 2002-2003.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 6 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Budget des dépenses 2002-2003, a conformément à l'ordre de renvoi du 6 mars 2002, examiné le dit Budget et présente ici son deuxième rapport intermédiaire.

Respectueusement soumis,

**DEUXIÈME RAPPORT INTÉrimAIRE SUR
LE BUDGET DES DÉPENSES 2002-2003**
INTRODUCTION

Le Budget principal des dépenses 2002-2003 a été présenté au Sénat le 5 mars 2002 et renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales pour examen. Cette étude a débuté le mardi 12 mars, lorsque M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, et M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses de la Direction de la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor ont donné un exposé des grandes lignes du nouveau Budget des dépenses. Ils ont aussi répondu à plusieurs questions et fourni ultérieurement par écrit des compléments d'information. Le Comité a déposé un rapport provisoire (son treizième rapport) au Sénat le 19 mars 2002. Le Comité a poursuivi ensuite son étude du Budget des dépenses.

Le 23 avril 2002, le Comité a amorcé une série d'audiences sur l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor — Crédit pour éventualités. Le premier témoin entendu a été Sheila Fraser, la vérificatrice générale du Canada, qui a décrit les constatations résultant de la récente vérification de l'utilisation faite du crédit 5. Les audiences se sont poursuivies le 1^{er} mai. Ont alors comparu, M. Neville et M. Bickerton qui ont répondu à un certain nombre de questions à caractère technique sur le crédit 5. Le 8 mai, Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général, et M. Neville ont expliqué la politique du Conseil du Trésor relativement à l'utilisation du crédit 5 au Comité. Les observations du Comité et ses recommandations sur l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor font l'objet d'un rapport distinct.

Le 29 mai 2002, le Comité a entendu la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Lucienne Robillard. La Ministre était accompagnée de plusieurs fonctionnaires qui ont fourni des compléments d'information au Comité. Les sénateurs ont alors eu l'occasion de parler de questions de politique et des aspects techniques des dépenses publiques énoncées dans le budget. Le Comité a couvert beaucoup de terrain durant cette réunion, mais il a l'intention d'examiner plus en détail d'autres éléments du budget ultérieurement et fera rapport sur l'ensemble de ses travaux avant la fin de l'exercice 2002-2003.

THE HEARINGS, THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD

In her opening remarks to the Committee, Minister Robillard outlined some significant changes in the Estimates, and highlighted several initiatives of the government. She noted that the events of September 11, 2001 have had an effect on government spending. The December 2001 Budget announced a comprehensive package of security-related initiatives totalling \$7.7 billion over six years, of which, \$1.5 billion will be spent in the current fiscal year. The Main Estimates total \$170.3 billion, which includes \$168.3 billion in budgetary spending and \$2 billion in non-budgetary expenditures. They are consistent with and reflect the bulk of the \$172.9 billion expenditure planned for 2002-2003 as set out in the December 2001 Budget. She reminded the Committee that the balance of some \$4.6 billion provides for further budgetary adjustments to statutory spending or for spending authorities that will be sought through Supplementary Estimates. This year's Main Estimates show a total increase of \$5.2 billion over last year. Of this amount, \$5 billion, or 96 per cent of the increase, is for budgetary spending.

Senators were interested in a number of items contained in the Estimates. For instance, Senators asked the Minister to explain the effects of the recent labour difficulties at Radio-Canada on that Corporation's appropriations. She explained that it is difficult to be precise at this time, but that the effects would be known when the Corporation returns for its annual appropriations. At that time, the Treasury Board and the Corporation would be able to take into consideration any reduction in wage costs that resulted from the strike, as well as any impact the action had on the Corporation's revenues.

Last year, this Committee conducted an examination of Bill S-6: *An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers*. When Minister Robillard appeared before the Committee on May 30, 2001 she had discussed the Bill and the government's intentions regarding the protection of whistleblowers. Senators were interested in developments since that meeting. The Minister explained that in November 2001 the Treasury Board issued a policy on this matter that they call internal disclosure and not whistleblowing. The Board has also hired Dr. Edward Keyserlingk who has vast experience on values and ethics as the Integrity Officer. He will receive and examine complaints. His Office has only been in operation since April 2002 and has received between 30 and 40 demands, therefore, it is too early to comment on his experience.

Senators expressed an interest in the workings of the National Capital Commission (NCC), specifically with the process of property disposal. The Minister explained that there exists a procedure that must be followed by any government organization involved in the disposal of surplus assets. In the case of the NCC, this involves a lengthy process by which it identifies surplus properties and informs the government of its intent to dispose of the property. Other government organizations are given an opportunity to express their interest in retaining the property in the government portfolio of properties. If no interest is expressed, the NCC is given permission to dispose of the property at market rates. Proceeds of the sale must be reinvested in other properties that the NCC deems important to its mandate as a property

LES AUDIENCES, LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Dans son allocution d'ouverture, la ministre Robillard a décrit certains des changements notables apportés au Budget des dépenses et mis en relief plusieurs mesures gouvernementales. Elle a signalé que les événements du 11 septembre 2001 avaient eu des répercussions sur les dépenses publiques. Le budget de décembre 2001 annonçait un ensemble complet de mesures touchant la sécurité totalisant 7,7 milliards de dollars sur six ans, dont 1,5 milliard seront dépensés durant l'exercice courant. Le Budget principal des dépenses s'élève à 170,3 milliards de dollars, ce qui comprend 168,3 milliards de dollars de dépenses budgétaires et 2 milliards de dollars de dépenses non budgétaires. Ces chiffres sont conformes aux 172,9 milliards de dollars de dépenses prévues pour 2002-2003 dans le budget de décembre 2001. Mme Robillard a rappelé au Comité que le reste, soit quelque 4,6 milliards de dollars, représente des corrections budgétaires des dépenses législatives ou des autorisations de dépenses qui feront l'objet d'un budget supplémentaire. Le Budget principal des dépenses de cette année est supérieur de 5,2 milliards de dollars à celui de l'année dernière. Sur ce chiffre, 5 milliards de dollars (96 p. 100) représentent des dépenses budgétaires.

Les sénateurs se sont intéressés à plusieurs éléments du Budget. Les sénateurs ont par exemple demandé à la Ministre d'expliquer les effets du récent conflit de travail à Radio-Canada sur les crédits destinés à cette société d'État. Mme Robillard a indiqué qu'il était difficile de donner une réponse précise pour le moment, mais que cette information sera disponible au moment où la société d'État reviendra solliciter ses crédits annuels. À ce moment-là, le Conseil du Trésor et la Société tiendront compte de la baisse des coûts salariaux attribuable à la grève et des répercussions de celle-ci sur les recettes de la Société.

L'année dernière, le Comité a examiné le projet de loi S-6, *Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs*. Lorsque la Ministre Robillard a comparu devant le Comité le 30 mai 2001, elle avait parlé du projet de loi et des intentions du gouvernement au sujet de la protection des dénonciateurs. Les sénateurs voulaient savoir ce qui s'était produit à ce sujet depuis lors. La Ministre a expliqué que le Conseil du Trésor avait adopté en novembre 2001 une politique contenant des mesures sur ce qu'ils appellent la divulgation interne — et non pas la dénonciation. Le Conseil a aussi nommé M. Edward Keyserlingk, qui possède une solide expérience des questions d'éthique et de valeurs, au poste d'agent de l'intégrité; à ce titre, il entendra les plaintes. Comme son bureau n'existe que depuis avril 2002, et a reçu entre 30 et 40 demandes, il est encore trop tôt pour en parler.

Les sénateurs ont aussi exprimé de l'intérêt pour la Commission de la capitale nationale (CCN) et en particulier pour l'aliénation de biens mobiliers. La Ministre a expliqué qu'il existait une procédure que doivent suivre toutes les entités fédérales qui veulent se départir de biens devenus excédentaires. Dans le cas de la CCN, le processus est long; la CCN doit d'abord identifier les biens excédentaires, puis informer le gouvernement de son intention de s'en départir. Les autres organisations gouvernementales ont alors la possibilité de récupérer le bien en question, qui demeure alors dans le parc de biens du gouvernement. Si aucune organisation fédérale veut le bien en question, la CCN est autorisée à le vendre au prix du marché. Le produit de la vente doit être réinvesti dans d'autres biens que la

manager in the National Capital Region. The Committee continues to be interested in the operations of the National Capital Commission and will be hearing the NCC in June.

Another concern of Senators is the large number of contracts that are administered by the Department of Public Works and Government Services. It is estimated that the Department administers as many as 60,000 contracts on an annual basis. Mr. Neville, himself a former employee of Public Works explained that that Department is well equipped to handle such a volume of contracts. He also reminded the Committee that the Auditor General was, on the whole satisfied with the performance of the Department. In respect to the current troubles with the Groupaction, the Minister reported that the Auditor General found no fault with current government policies and regulations. The problem was that they were not followed. The Minister recognised that this lack of adherence to policies and regulations is unacceptable and has instituted a review to determine what further action could be taken to avoid a recurrence of such a problem. Mr. Neville noted that the Department's internal audits committee has one of the best reputations in the government. He also explained that internal audits could miss individual problems because they rely on a sampling of files.

Recruitment and retention issues in the Public Service continue to be of interest to Senators. The Minister highlighted the efforts of the Treasury Board to improve the government's ability to hire high quality recruits and to retain its best employees. She is very concerned about ensuring that the Public Service offers both challenging and rewarding career opportunities. However, Senators expressed a concern that the current reforms will bring undesirable changes to the Public Service. They are concerned with the growing practice of moving government employees into new public organizations where the Public Service Commission has no jurisdiction. The Committee has expressed interest in this issue in the past, notably in its study of Bill C-43, *An Act to establish the Canada Customs and Revenue Agency*, in February and March of 1999 and in its study of Bill S-23, *An Act to amend the Customs Act*, in May of 2001, and also in a hearing with the President of the Public Service Commission in May of 2001. They are concerned that the authority of the Public Service Commission and its relationship to Parliament will continue to be eroded. Therefore, they asked the Minister to consider introducing a White Paper rather than new legislation, which is usually not as amenable to amendment. The Minister felt that sufficient study and discussion had already taken place and reiterated her intention to present legislation in the fall.

The volunteer sector of society is a major contributor to the well being of many Canadians. Senators are interested in government efforts to assist and encourage the development of the sector. The Minister agreed that the sector is important and she noted that the government has several initiatives designed to assist in its development in a joint effort with the Public Service and the volunteer sector.

The issue of the creation of arm's length foundations or alternative service delivery mechanisms continues to concern Senators. Their creation, the funding agreements, and the general accountability to Parliament were discussed. The Minister explained that the use of these alternative service delivery mechanisms represents a conscious policy decision on the part of the government. The government considered various alternative means of delivering these initiatives at the time of the creation of each organization. She acknowledged that while there were many differences in the particulars of each

Commission considère comme importants pour son mandat à titre d'administrateur de biens immobiliers dans la région de la capitale nationale. Le Comité continue de s'intéresser aux opérations de la Commission de la capitale nationale et compte entendre la CCN au mois de juin.

Les sénateurs se sont aussi intéressés aux nombreux marchés administrés par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. D'après des estimations, le Ministère administre 60 000 contrats par an. M. Neville, lui-même un ancien employé du Ministère des travaux publics, a expliqué que le Ministère était bien équipé pour assumer cette charge. Il a aussi rappelé au Comité que la vérificatrice générale était satisfaite dans l'ensemble des opérations du Ministère. En ce qui concerne l'affaire des contrats accordés à Groupaction, le Ministre a dit que la vérificatrice générale n'avait rien à redire aux politiques et règlements du gouvernement, mais que le problème tenait à ce qu'on ne les avait pas respectés. La Ministre a admis que cette situation était inacceptable et a institué un examen en vue de déterminer s'il est possible de prendre des mesures pour éviter que le problème se reproduise. M. Neville a fait remarquer que le comité de vérification interne du Ministère jouissait d'une excellente réputation au gouvernement. Il a aussi expliqué que certains problèmes pouvaient échapper à ces vérifications internes, car elles ne visent qu'un échantillon de dossiers.

La question du recrutement et de la rétention des fonctionnaires continue d'intéresser les sénateurs. La Ministre a donné un aperçu des efforts que déploie le Conseil du Trésor pour améliorer la capacité du gouvernement d'embaucher des recrues de haute qualité et de conserver ses meilleurs employés. Elle tient à ce que la fonction publique offre des possibilités de carrière enrichissantes. Les sénateurs craignent que les réformes actuelles n'entraînent des changements indésirables dans la fonction publique, Ils s'inquiètent de la pratique de plus en plus courante où les employés du gouvernement sont placés dans de nouveaux organismes publics au-delà de la juridiction de la Commission de la fonction publique. Le Comité s'est intéressé à ce problème dans le passé, notamment lors de son examen du projet de loi C-43, *Loi portant création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, au mois de février et mars 1999, de son examen du projet de loi S-23, *Loi modifiant la Loi sur les douanes*, au mois de mai 2001 et aussi lors de la comparution du Président de la Commission de la fonction publique au mois de mai 2001. Ils craignent aussi que l'autorité de la Commission de la fonction publique et ses rapports avec le Parlement ne s'en trouvent amoindris. Ils ont donc demandé à la Ministre d'envisager de déposer un livre blanc au lieu de nouvelles mesures législatives, ces dernières étant plus difficiles à modifier. La Ministre pense pour sa part qu'on a déjà suffisamment étudié la question et elle a répété son intention de présenter un projet de loi à l'automne.

Le secteur bénévole de la société contribue sensiblement au bien-être de nombreux Canadiens. Les sénateurs s'intéressent aux efforts que déploie le gouvernement pour encourager le développement de ce secteur. La Ministre convient de l'importance du bénévolat et a fait remarquer que le gouvernement avait plusieurs initiatives conçues pour stimuler l'essor de ce secteur en collaboration avec la fonction publique et le secteur bénévole.

La création de fondations sans lien de dépendance avec le gouvernement ou de mécanismes de différentes modes de prestation des services continue de préoccuper les sénateurs. Ils ont d'ailleurs débattu leur création, les ententes de financement et la reddition de comptes au Parlement. La Ministre a expliqué que le recours à des mécanismes de différentes modes de prestation des services était le fruit d'une décision de politique délibérée de la part du gouvernement. Au moment de la création de chaque organisation, on a envisagé d'autres mécanismes. Chaque organisation a ses particularités, mais la Ministre a dit qu'on

organization, there has been an attempt recently to bring about more consistency in their structure and to address recurring concerns of the Auditor General and the Committee. Specifically, changes have been introduced that will allow for a greater degree of accountability to Parliament while respecting the third party arrangements. Changes in the funding agreements will also contain wind-up provisions that will return unused funds to the Consolidated Revenue Fund. (CRF).

CONCLUDING COMMENT

As is customary, your Committee intends to continue its examination in greater detail of these and other aspects of the government's spending plans, as contained in the Main Estimates.

s'efforçait récemment d'en uniformiser la structure et de répondre aux préoccupations récurrentes de la vérificatrice générale et du Comité. Plus précisément, des changements ont été apportés pour permettre une meilleure reddition de comptes au Parlement tout en respectant les ententes avec des tiers. Les modifications des ententes de financement contiendront aussi des dispositions prévoyant le versement des fonds inutilisés au Trésor.

CONCLUSION

Comme à l'habitude, le Comité prévoit effectuer ultérieurement une étude plus approfondie de ces questions et d'autres aspects des plans de dépenses du gouvernement.

Thursday, June 6, 2002

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

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has in obedience to the Order of Reference of March 6, 2002, examined the said estimates, more specifically, the Government Contingencies Vote — Treasury Board Vote 5 and herewith presents its third interim report.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

Le jeudi 6 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déferé le Budget des dépenses 2002-2003 a, conformément à l'ordre de renvoi du 6 mars 2002, examiné le dit Budget, plus précisément, le crédit pour éventualités du gouvernement — le Crédit 5 du Conseil du Trésor et présente ici son troisième rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

INTRODUCTION

In preparing a budget it is virtually impossible to accurately forecast all future requirements. Therefore, a sound budget will contain an allowance for unforeseen expenditures. The Government of Canada has seen fit to include such provisions in the Appropriations Act since the fiscal year 1876-1877. The wording of this Vote has changed over the years to reflect the concerns of Parliament and the needs of the government of the day. The current form of the Vote in the Treasury Board Estimates, known as Government Contingencies — Vote 5, was established in the fiscal year 1964-1965. Since that time the Auditor General and both Houses of Parliament have on occasion expressed concerns regarding the use and the scope of the activities funded through the Contingency Fund.

The manner in which contingency funds are used has been a recurring concern for this Committee, which last examined the issue in the late 1980s. In its December 16, 1986 Report on Supplementary Estimates (A) 1986-1987 the Committee found two different explanations of the purpose for Vote 5. In one instance the stated purpose, in part, was “for urgent expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when Estimates are drawn up.” In another instance the Committee noted that the stated purpose of the vote was “to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses.” The Committee recommended that the Treasury Board provide a clarification between “unforeseen expenses” and “urgent expenses.” In response the Treasury Board adopted the current definition, which contains no reference to “urgent expenditures.”

Elsewhere in its 1986 Report, the Committee observed that there was ambiguity in the allotment of Vote 5 funds for non-paylist items. Consequently, it recommended that the Treasury Board draw up a set of guidelines to assist the Treasury Board Secretariat in assessing the merits of requests for funds to cover non-paylist expenses.

In its November 29, 1989 Report on Supplementary Estimates (B) 1988-1989 the Committee noted that;

“In cases of urgency, and where the Treasury Board is satisfied that the authority can normally be sought through an Appropriation Act, the Contingencies Vote is often used to pay for new grants not listed in the Estimates, or to defray additional operating expenditures of new programs,

INTRODUCTION

Lors de la préparation d'un budget il est presque impossible de prévoir exactement tous les besoins futurs. Un budget sain contiendra donc une provision pour les dépenses imprévues. Le gouvernement du Canada a jugé bon d'inclure des provisions dans la loi de crédits depuis l'exercice 1876-1877. Le libellé de ce crédit a dû être changé au fil des années afin de tenir compte des préoccupations du Parlement et des besoins du gouvernement en place. Ce crédit, appelé le Crédit pour éventualités du gouvernement — Crédit 5, existe dans sa forme actuelle depuis l'exercice 1964-1965. Depuis, il est arrivé au vérificateur général et aux deux Chambres du Parlement de manifester leurs inquiétudes au sujet du recours au fonds de prévoyance et de la diversité des initiatives qu'il sert à financer.

La façon dont le fonds pour éventualités est utilisé est une source de préoccupation périodique du présent Comité, qui s'est penché sur la question la dernière fois vers la fin des années 1980. Dans son rapport du 16 décembre 1986 sur le Budget supplémentaire des dépenses « A » 1986-1987, le Comité a indiqué avoir relevé deux explications pour justifier le recours au crédit 5, d'une part, que le crédit devait servir à effectuer diverses dépenses urgentes qui ne peuvent être prévues au moment de l'établissement du Budget des dépenses et, d'autre part, qu'il devait servir à effectuer diverses menues dépenses imprévues. Le Comité a recommandé que le Conseil du Trésor précise la distinction entre des « dépenses imprévues » et des « dépenses urgentes ». D'où l'adoption par le Conseil du Trésor de la définition actuelle, qui ne fait nullement référence aux « dépenses urgentes ».

Ailleurs dans son rapport de 1986, le Comité a souligné qu'il y avait ambiguïté au sujet de l'affectation des fonds du crédit 5 pour des postes non liés à la feuille de paye. Il a donc recommandé que le Conseil du Trésor établisse des lignes directrices à l'intention du Secrétariat afin de faciliter l'évaluation du bien-fondé des demandes de crédits pour couvrir des dépenses autres que celles liées à la feuille de paye.

Dans son rapport du 29 novembre 1989 sur le Budget supplémentaire des dépenses « B » 1988-1989, le Comité a fait l'observation suivante :

« En cas d'urgence, et si le Conseil du Trésor est convaincu que l'autorisation nécessaire peut normalement être obtenue au moyen d'une loi de crédits, les fonds pour éventualités peuvent servir à verser des subventions non prévues dans le Budget des dépenses ou encore à régler les dépenses

program activities, boards and agencies whose budgets are typically (and deliberately) underestimated in the Main Estimates” (page 3).

The same report also noted that the Treasury Board felt that:

“The current Vote wording of the Government Contingencies Vote provides the government with broad flexibility to provide funding not only for payroll shortfalls but to meet unforeseen expenses and to provide for specific payment authorities. The operating principles under which the Vote is operated, however, limit the use of the authority provided and ensure that an appropriate level of Parliamentary control exists”(page 3).

The Committee noted that an appropriate level of Parliamentary control exists only as long as the current operating principles continue to be followed.

More recently, in its June 12, 2001 Report, the Committee expressed concern about the creation of alternative delivery systems for government programs that relied on the authority of Vote 5 for their funding. Finally, on April 23, 2002 the Committee began a new set of hearings on the use of the Treasury Board’s appropriations under Vote 5 to fund various government activities. The Committee heard from Sheila Fraser, the Auditor General whose audit of the use of Vote 5 funds is discussed in her report to the House of Commons in April 2002. On May 1, Mr. Richard Neville, Deputy Comptroller General of the Treasury Board Secretariat and Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditures Operations Secretariat, answered questions on technical aspects surrounding the operations of the contingency account. On May 8, Mr. Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada, along with Mr. Neville answered questions on the broader issues surrounding the use of this Vote.

GENERAL BACKGROUND

The Government supply process, the method by which departments receive authority to spend monies out of the Consolidated Revenue Fund, begins with the presentation of the Main Estimates in March. In these documents the departments outline their planned spending for the upcoming fiscal year. Unfortunately, departments cannot always anticipate all of their future requirements. Hence, the supply process allows them to seek additional appropriations through the Supplementary Estimates, which are usually submitted to Parliament on three occasions during the fiscal year, June, December and March.

However, there are times when a department wants funding for an item after the presentation of the Main Estimates but before it can obtain approval from Parliament in the Supplementary Estimates. For these occasions, the department may obtain funding from the Treasury Board’s Contingency Fund, established through its Vote 5 in the Main Estimate. Vote 5 also allows the Board to provide permanent Parliamentary funding to departments, usually at year-end, for certain non-discretionary salary costs that cannot readily be forecast for inclusion in the Main Estimates.

Parliamentary authority for the use of contingency funds is stated in wording of the Treasury Board Vote 5 in the Appropriation Bills:

additionnelles de fonctionnement des nouveaux programmes, activités, offices et organismes, dont les budgets sont couramment (et délibérément) sous-estimés dans le budget des dépenses principal » (page 3).

Il a aussi indiqué que le Conseil du Trésor estimait que :

« Le libellé actuel du crédit pour éventualités du gouvernement fournit à celui-ci une grande marge de manœuvre pour accorder le financement non seulement aux fins des déficits de la paye mais également pour faire face aux dépenses imprévues et pour fournir des autorisations de paiement particulières. Cependant les principes qui régissent le fonctionnement du crédit [...] limitent le recours à l’autorisation accordée et garantissent qu’il existe un niveau pertinent de contrôle parlementaire » (page 3).

Le Comité a souligné qu’il existe un niveau pertinent de contrôle parlementaire dans la mesure où les principes directeurs en vigueur continuent d’être respectés.

Plus récemment, dans son rapport du 12 juin 2001, le Comité s’est dit inquiet au sujet de la création d’autres systèmes d’exécution des programmes gouvernementaux dont le financement repose sur le crédit 5. Enfin, le 23 avril 2002, le Comité a commencé une nouvelle série d’audiences sur l’utilisation des fonds du Conseil du Trésor en vertu du crédit 5 pour financer diverses initiatives du gouvernement. Le Comité a entendu le témoignage de la vérificatrice générale, Sheila Fraser, qui a discuté du recours au crédit 5 dans son dernier rapport à la Chambre des communes en avril 2002. Le 1^{er} mai, M. Richard Neville, sous-contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor et M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, ont répondu aux questions touchant les aspects techniques du fonctionnement du compte pour éventualités. Le 8 mai, M. Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada ainsi que M. Neville ont répondu à des questions plus générales sur l’utilisation de ce crédit.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Le processus d’affectation des crédits du gouvernement (le mécanisme au moyen duquel les ministères sont autorisés à dépenser les fonds du Trésor) débute par la présentation du Budget principal des dépenses en mars. Il n’est pas toujours possible pour les ministères de décrire les dépenses qu’ils entendent faire au cours de l’exercice dans ces documents. Malheureusement, ils ne sont pas toujours en mesure de prévoir tous leurs besoins futurs. Aussi, le processus leur permet de demander des crédits additionnels au moyen du Budget supplémentaire des dépenses, qui est normalement déposé au Parlement trois fois durant l’exercice : en juin, en décembre et en mars.

Il arrive aussi à un ministère de vouloir des fonds pour un poste hautement prioritaire après la présentation du Budget principal mais avant de pouvoir obtenir l’approbation du Parlement dans le Budget supplémentaire des dépenses. À ce moment-là, le ministère peut obtenir les fonds du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor, lequel est autorisé, au moyen du crédit 5 du Budget principal. Le crédit 5 permet aussi au Conseil du Trésor d’accorder aux ministères le financement, normalement à la fin de l’exercice, au chapitre de certaines dépenses salariales non discrétionnaires difficilement prévisibles qui n’ont pas fait partie du processus de planification du Budget principal des dépenses ou qui surviennent trop tard pour y être incluses.

L’autorisation parlementaire d’utiliser le crédit pour éventualités est énoncée dans le texte du crédit 5 du Conseil du Trésor dans le projet de loi des crédits:

Subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other appropriations for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for, including awards under the Public Servants Inventions Act and authority to re-use any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to this appropriation from other appropriations.

The Treasury Board must approve all departmental requests for use of the Contingency Fund. All allocations, except for unforeseen salary costs, must be reimbursed to the Fund. Any remaining balance lapses at year-end. The Contingency Vote has historically lapsed most of its appropriation at the end of each fiscal year. However, because departments are required to reimburse the Fund, it becomes in effect a revolving fund. Typically, total annual expenditures from Vote 5 often surpass the original appropriation level obtained in the Main Estimates.

THE PROCESS

After Main Estimates are examined and the Supply Bill is approved, the Treasury Board has complete authority to use the Contingency Fund within the limitations of the Vote wording without further Parliamentary approval. Applications by departments for contingency funds must conform to a set of guidelines set out by the Treasury Board. The Treasury Board Secretariat reported these to the Committee in 1989:

1. As the authority for payments out of the Contingency Fund is contained in the Vote 5 wording, all such payments must be fully consistent with that wording itself (if necessary, they could be legitimate charges to Vote 5).
2. As a general rule, permanent charges will not be made to the Vote for requirements other than payroll shortfalls or awards under the *Public Service Inventions Act*. All other advances from the Contingencies Vote should be considered temporary advances to be covered by items included in subsequent Supplementary Estimates and reimbursed when the associated appropriation act is passed.
3. When cash advances are requested to meet a financial requirement, the Treasury Board must be assured that the payment is within the legal mandate of the department and that there is a valid cash requirement that must be met before Supplementary Estimates are approved.
4. When making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made before normal parliamentary approval is received. If the payment could reasonably be deferred until Supplementary Estimates are tabled and Parliamentary authority granted via an appropriation act, the contingency funding should not be provided to grant such authority.

Later, the Treasury Board Secretariat added four more:

5. Sufficient funds must be available within Treasury Board Vote 5.

Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour suppléer à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires; autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées d'autres crédits et versées au présent crédit.

Le Conseil du Trésor doit approuver toutes les demandes ministérielles d'utilisation des crédits pour éventualités. Tous les crédits, sauf ceux relatifs aux dépenses salariales imprévues, doivent être remboursés. Les crédits inutilisés sont récupérés à la fin de l'exercice. Le crédit pour éventualités a toujours récupéré la plupart des crédits inutilisés à la fin de chaque exercice. Toutefois, étant donné que les ministères sont tenus de rembourser le crédit, celui-ci devient en pratique un fonds renouvelable. Généralement, les dépenses annuelles totales sur le crédit 5 dépassent souvent le montant initial des crédits autorisés en vertu du Budget des dépenses principal.

LE PROCESSUS

Après l'étude du Budget principal et l'approbation du projet de loi de crédits, le Conseil du Trésor a pleine autorité pour utiliser les crédits pour éventualités, sous réserve des limites du texte du crédit, sans avoir à demander l'autorisation du Parlement. Les demandes ministérielles de crédits pour éventualités doivent respecter des lignes directrices établies par le Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor les a communiquées au Comité en 1989 :

1. L'autorisation de faire des paiements sur le fonds des éventualités est précisée dans le texte du crédit 5, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce texte (autrement dit, si de tels paiements sont nécessaires, il pourrait s'agir d'imputations légitimes au crédit 5).
2. En règle générale, on n'imputera pas de dépenses permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits au chapitre de la rémunération ou les primes accordées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits au Budget supplémentaire des dépenses et être remboursées lorsque la loi de crédit y afférente est adoptée.
3. Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement en question s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de liquidités légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses.
4. Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget supplémentaire des dépenses et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être assuré pour accorder cette autorisation.

Plus tard, le Secrétariat du Conseil du Trésor en a ajouté quatre autres :

5. Les fonds prévus au crédit 5 du Conseil du Trésor doivent être suffisants.

6. The department's existing appropriated authority must be insufficient to cover existing requirements and those of the new initiative (excluding grant items) until the end of the current Supply period.
7. There must be a sense of urgency related to the initiative such that the expenditure must be made prior to Parliament's approval of the item in an appropriation act.
8. There must be a valid, legally incorporated recipient in existence to whom the grant is to be paid.

These guidelines are in effect today, and the Secretariat uses them to assess each departmental request for access to Vote 5. It then submits the request to the Treasury Board with its recommendation. Of the eight guidelines used by Treasury Board Secretariat, Treasury Board ministers have approved only the first four as formal Treasury Board policy. The others were developed internally, by the Secretariat, and have not yet received formal approval by the Board.

If the application is approved, the recipient department must list the amount it receives as a requirement in its Supplementary Estimates. When the Supply Bill for the Supplementary Estimates is approved the department reimburses the Contingency Fund.

THE ISSUES

During the hearings, several issues concerning the use of the Government Contingency Fund were identified. Most of the concerns revolve around the Government's accountability to Parliament.

A. The Vote Level

Every fiscal year the government presents Parliament with a request for a specific level of funding for contingencies. For the fiscal year 2002-2003 the total Main Estimates are approximately \$172 billion and the Vote 5 level is set at \$750 million, which is 0.44 per cent of Main Estimates. As contingency funds are a voted budgetary item, as opposed to statutory expense, it might be better to examine the Vote 5 level in the context of the voted budgetary items. Historically, the contingency vote level was set at approximately 1 per cent of voted budgetary Main Estimates, although as is evident in Table I, the level has ranged between 0.85 per cent and 1.7 per cent since the fiscal year 1990-91. Over the decades the actual Vote 5 level has steadily increased from \$90 million in the fiscal year 1974-1975 to \$750 million in the fiscal year 2002-2003.

6. L'autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l'exception des postes de subventions) jusqu'à la fin de la période visée par le crédit.
7. Il doit exister un sentiment d'urgence lié à l'initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l'élément en question dans une loi de crédits.
8. Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention sera versée.

Ces lignes directrices sont toujours en vigueur et le Secrétariat s'en sert pour évaluer chaque demande ministérielle d'utilisation du crédit 5. Il présente ensuite la demande au Conseil du Trésor assortie de ses recommandations. Des huit lignes directrices dont se sert le Secrétariat du Conseil du Trésor, les quatre premières ci-dessus seulement ont été approuvées par les ministres du Conseil du Trésor comme politique officielle du Conseil du Trésor. Les autres, élaborées pour usage interne par le Secrétariat, n'ont pas encore été officiellement sanctionnées par le Conseil du Trésor.

Si la demande est approuvée, le ministère récipiendaire doit indiquer le montant reçu en tant que besoin dans son Budget supplémentaire des dépenses. Après l'approbation du projet de loi de crédits pour le Budget supplémentaire des dépenses, le ministère rembourse le crédit pour éventualités.

LES QUESTIONS

Au cours des audiences, plusieurs questions relatives à l'utilisation des crédits pour éventualités ont été soulevées. La plupart concernaient la reddition de compte du gouvernement au Parlement.

A. Le montant des crédits

Le gouvernement demande au Parlement d'autoriser un montant spécifique pour éventualités à chaque exercice. Le montant global du Budget principal des dépenses de 2002-2003 est d'environ 172 milliards de dollars et le crédit 5 est de 750 millions de dollars, ce qui représente 0,44 p. 100 du Budget des dépenses. Étant donné que les crédits pour éventualités constituent une dépense budgétaire votée, contrairement à une dépense légiférée, il serait peut-être préférable d'examiner le montant du crédit 5 dans le contexte des postes budgétaires votés. Le montant du crédit pour éventualités a toujours représenté environ 1 p. 100 du Budget des dépenses global, bien que, comme l'illustre le Tableau I, le montant ait fluctué entre 0,85 p. 100 et 1,7 p. 100 depuis l'exercice 1990-91. Au fil des décennies, le montant réel du crédit 5 a augmenté graduellement de 90 millions de dollars en 1974-1975 à 750 millions de dollars en 2002-2003.

TABLE I
Contingency Vote 5 Level and
Share of Voted Budgetary Main Estimates

Fiscal Year	Voted Budgetary Main Estimates (\$ Million)	Vote 5 Level (\$ Million)	Vote 5 Level as a Share of Voted Budgetary Main Estimates (In percent)
1990-91	44,314.3	775.0	1.70
1991-92	47,029.3	400.0	0.85
1992-93	48,756.2	450.0	0.92
1993-94	48,904.5	450.0	0.92
1994-95	48,574.9	450.0	0.93
1995-96	48,005.9	450.0	0.94
1996-97	45,322.4	450.0	0.99
1997-98	42,826.3	450.0	1.05
1998-99	42,422.6	450.0	1.06
1999-00	45,676.2	550.0	1.20
2000-01	50,096.9	550.0	1.09
2001-02	52,334.6	750.0	1.43
2002-03	56,269.0	750.0	1.33

TABEAU I
Montant du crédit 5 pour éventualités et pourcentage
Budget des dépenses principal voté

Exercice financier	Budget des dépenses principal voté (millions \$)	Montant du crédit 5 (million \$)	Montant du crédit 5 en tant que pourcentage du Budget des dépenses principal vote (%)
1990-91	44 314,3	775,0	1,70
1991-92	47 029,3	400,0	0,85
1992-93	48 756,2	450,0	0,92
1993-94	48 904,5	450,0	0,92
1994-95	48 574,9	450,0	0,93
1995-96	48 005,9	450,0	0,94
1996-97	45 322,4	450,0	0,99
1997-98	42 826,3	450,0	1,05
1998-99	42 422,6	450,0	1,06
1999-00	45 676,2	550,0	1,20
2000-01	50 096,9	550,0	1,09
2001-02	52 334,6	750,0	1,43
2002-03	56 269,0	750,0	1,33

Other jurisdictions that use the Westminster model follow different rules as they relate to contingency votes. In the United Kingdom, there is no statutory limit on the government's spending on contingencies although there is a notional ceiling of 1 per cent. In Australia, there is a statutory provision of \$2.5 billion (Aus) or approximately 1.5 per cent of appropriated estimates. The Auditor General did not have any problems with the current level and the Treasury Board Secretariat felt that the current level was adequate to meet government needs at this time.

B. The Treasury Board's Authority Under Vote 5 Contingency Fund

There is concern about the funding authority that Vote 5 confers upon the Treasury Board. Upon examination of the wording of the Vote, it appears that it confers the following

• The authority to supplement other appropriations for funding purposes; the Treasury Board:

- The authority to provide for other requirements;
- The authority to provide for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for;
- The authority to make awards under the Public Services Inventions Act; and

Le processus d'autorisation des crédits pour éventualités pratiqué ailleurs où le modèle Westminster a été adopté, comme au Royaume-Uni et en Australie, fonctionne selon des règles différentes. Dans le premier cas, les dépenses gouvernementales pour éventualités ne sont assujetties à aucune limite législative bien qu'elles soient arbitrairement plafonnées à 1 p. 100. Dans le second cas, elles sont législativement limitées à 2,5 milliards de \$AUS ou environ 1,5 p. 100 des fonds alloués. La vérificatrice générale n'a exprimé aucune réserve au sujet du montant actuel, et, selon le Secrétaire du Conseil du Trésor, ce montant est suffisant pour répondre aux besoins du gouvernement à ce moment-ci.

B. L'autorité du Conseil du Trésor en vertu des fonds pour éventualités du Crédit 5

L'autorisation d'accorder des fonds que confère le crédit 5 au Conseil du Trésor est source d'inquiétude. Lecture faite du libellé

du crédit, celui-ci semble conférer le pouvoir d'accorder des fonds

suivant l'autorisation de compléter à d'autres crédits relativement au Conseil du Trésor :

- L'autorisation de compléter à d'autres besoins;
- L'autorisation de payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues;
- L'autorisation d'attribuer des primes en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires; et

- The authority to re-spend any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to the vote from other appropriations.

Both the Auditor General and the officials of the Treasury Board Secretariat agree that the government has far more authority than it has ever used under this Vote. Treasury Board officials have pointed to this and other interpretations to suggest that the Government has been quite restrained in its use of the Vote. Under this authority, it is possible for the Board to make expenditures on initiatives that never receive prior Parliamentary examination. Normally, if a Contingency Fund allocation is provided to a department for a non-paylist expenditure, then the department is required to reimburse the Fund through appropriations obtained in Supplementary Estimates. In this way, the expenditure is brought to the attention of Parliament, which then approves the spending retroactively when it passes the Appropriation Bill. However, it seems that difficulties arise if the Treasury Board pays for the same initiative directly from the Contingency Fund. The Auditor General indicated that if the Board were prepared to accept such an item as a permanent charge against the Vote, then there would be no need to go back to Parliament to have the expenditure approved. However, Treasury Board officials could not recollect ever making a direct payment from the fund and not seeking reimbursement through the Supplementary Supply process. Furthermore, they have indicated that it is their policy to seek reimbursement, wherever it is appropriate, and thereby obtaining Parliament's approval for all expenses.

C. Miscellaneous, Minor and Unforeseen

The legal authority for contingency fund expenditures is found in the Vote wording. Unfortunately, the wording lacks clarity. The Auditor General observed that the wording of the Government Contingencies Vote is extremely broad, and that the Treasury Board Secretariat has not defined the words "miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for" in any way. According to her "This wording has provided the Secretariat with considerable latitude over the years in the way it interprets the spending authority." Furthermore, she noted that during the audit that led to her April 2002 Report, it was found that even the analysts at the Secretariat had different views about the meaning of these terms. This latitude in the interpretation of the wording is a concern to some Senators. The Auditor General believes that this situation has given rise to government spending activity that has not received the approval of Parliament. During Committee hearings she stated that: "government spending on grants, under interim authority from the Government Contingencies Vote, may be falling outside Parliament's intent."

Mr. Neville agreed that the wording in Vote 5 is very broad. However, he does not agree that this has led to any abuse of the government's spending authority. He rightly observes that "the use of the authority granted through Vote 5 has always been more restrictive than the uses authorized by Parliament." So while the Vote wording is broad enough to "allow the Government to respond to any unforeseen circumstances, the Government practice is to use this spending authority as a temporary financing mechanism to deal with urgent and unforeseen matters that require Government financing." The implication is that items receiving contingency funding, except for salary costs, will eventually be approved by Parliament through the Supply for Supplementary Estimates.

- L'autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées d'autres crédits.

Tant la vérificatrice générale que les porte-parole du Secrétariat du Conseil du Trésor affirment que le pouvoir de dépenser du gouvernement dépasse largement le recours qu'il en jamais fait en vertu de ce crédit. Les porte-parole du Conseil du Trésor l'ont souligné et ont invoqué d'autres interprétations pour faire valoir que le recours par le gouvernement à l'autorisation accordée en vertu du crédit 5 a toujours été plus restrictif que l'utilisation autorisée. En vertu de cette autorisation, le Conseil du Trésor peut engager des dépenses relativement à des initiatives n'ayant pas été préalablement soumises à l'examen du Parlement. Normalement, un ministère qui se voit allouer des crédits pour une dépense autre que la feuille de paye est tenu de les rembourser par le biais des crédits obtenus en vertu du Budget supplémentaire des dépenses. Ainsi, la dépense est portée à l'attention du Parlement, qui l'approuve lors de l'adoption du projet de loi de crédits. Des difficultés semblent surgir toutefois lorsque le Conseil du Trésor paie pour la même initiative en puisant directement dans le fonds pour éventualités. La vérificatrice générale a indiqué que si le Conseil était disposé à accepter un tel poste comme une charge permanente imputée sur le crédit 5, il n'y aurait pas alors lieu de demander au Parlement d'approuver la dépense. Les porte-parole du Conseil du Trésor ne se souvenaient pas d'avoir puisé dans le fonds en vue d'effectuer un paiement direct et de ne pas avoir demandé le remboursement au moyen du processus des budgets supplémentaires. De plus, ils ont indiqué avoir pour politique de demander le remboursement toutes les fois qu'ils le jugent approprié et ainsi obtenir l'approbation du Parlement relativement à toutes les dépenses engagées.

C. Diverses menues dépenses imprévues

L'autorité législative d'utiliser les crédits pour éventualités se trouve dans le libellé du crédit. Malheureusement, le libellé n'est pas clair. La vérificatrice générale a fait remarquer que le libellé du crédit pour éventualités est extrêmement général et que les termes « diverses menues dépenses imprévues » n'ont été définis d'aucune façon par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon elle : « Ce libellé a donné au Secrétariat beaucoup de latitude au fil des ans pour interpréter l'autorisation de dépenser. » Elle a aussi souligné que les analystes avec lesquels son bureau avait discuté au cours de la vérification en vue de son rapport publié en avril 2002 avaient tous des points de vue différents sur le sens de ces termes. Cette latitude dans l'interprétation du libellé est inquiétante. De l'avis de la vérificatrice générale, elle a donné lieu à des dépenses gouvernementales n'ayant pas été approuvées par le Parlement. Lors des audiences du Comité elle a déclaré : « Nous craignons que les dépenses faites par le gouvernement sous forme de subventions, en vertu de l'autorisation provisoire de dépenser conférée par le crédit pour éventualités du gouvernement, ne soient pas conformes à l'intention du Parlement. »

M. Neville a convenu que le libellé du crédit 5 était très général. Toutefois, il conteste l'affirmation voulant que cela ait donné lieu à des abus du pouvoir de dépenser du gouvernement. Il a fait remarquer à juste titre que le « recours à l'autorisation accordée aux termes du crédit 5 a toujours été plus restrictif que les utilisations autorisées par le Parlement ». Aussi, bien que le libellé soit assez général pour « permettre au gouvernement de faire face aux imprévus, [...] le gouvernement l'utilise comme un mécanisme de financement temporaire qui permet de composer avec les problèmes urgents et imprévus que le gouvernement doit financer ». Cela sous-entend que les postes auxquels sont alloués des crédits pour éventualités, seront éventuellement approuvés par le Parlement par le biais de la loi de crédits relative au Budget supplémentaire des dépenses.

He also assured the Committee that “Access to Vote 5 is carefully controlled, particularly in the case of new grants or increases to existing grants. These requests are approved only in exceptional circumstances when it is demonstrated that there is a need for government action.” Furthermore as a guide to assist the analysts in their work, a set of guidelines had been developed. These guidelines are strictly adhered to by the Secretariat. Mr. Neville said that “the Treasury Board Secretariat has managed this fund with an appropriate level of scrutiny and diligence and has always obtained the approval of the Treasury Board for requests to access Treasury Board Vote 5.”

Nonetheless, the current wording of the Vote creates uncertainty in the use of Vote 5 funding. As different analysts have different interpretations of the words “miscellaneous, minor and unforeseen expenses” it is to be expected that they may make different decisions on similar applications. After questioning the witnesses at length about these and other terms in the wording of Vote 5, the Committee found that the greatest difficulty lay with the term “minor” because it is dependent on the context in which the approval is sought. This term is potentially susceptible to the widest interpretation of all the terms in the Vote wording. Table II illustrates the variety of government activities that have received Vote 5 support in recent years. These items were selected because they are representative of the wide-ranging nature of requests that are received by the Treasury Board for contingency funds. The Committee is concerned that the current wording of the vote confers too much spending power on the Treasury Board. The Senate may wish to circumscribe the use to which these funds are put.

Mr. Neville was particularly concerned about unduly restricting the government’s ability to function in times of emergency. He observed that while there have been minor modifications to this Vote since the mid-1970s there are limits to what can be done to alter the wording. Introducing more restrictive wording might seriously restrain the government’s ability to act. He felt that it is important to recognize that it is impossible to provide spending authority for every type of expenditure and the government needs some flexibility to cover unforeseen expenses. Even the Auditor General agreed when she stated in her opening remarks that: “the government cannot be expected to anticipate every type of expenditure that may come up in a fiscal year, and it therefore needs some flexibility to cover unforeseen expenses.” However, the need for clarification remains and Mr. Neville assured the Committee that the Secretariat “will consider options that provide clarity but will also retain the government’s flexibility.”

One option might be to replace the word “minor” in the phrase “miscellaneous, minor and unforeseen” with the word “urgent.” It was a recurring notion in this part of the Committee’s study of Vote 5 that departments often seek Vote 5 assistance for items that urgently require funding. The concept of urgency might be more easily defined so that all involved in making decisions regarding the use of contingency funds understand it. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 1

The Government amend the wording of Treasury Board Vote 5 by replacing the word “minor” in the phrase “miscellaneous, minor and unforeseen expenses not

Il a également rassuré le Comité que « L’accès au crédit 5 est rigoureusement contrôlé, surtout dans le cas de nouvelles subventions ou de l’augmentation de subventions déjà accordées. Ces demandes ne sont approuvées que dans des circonstances exceptionnelles, s’il est établi que le gouvernement doit prendre certaines mesures. » De plus, des lignes directrices avaient été élaborées pour aider les analystes à effectuer leur travail. Le Secrétariat y adhère rigoureusement. M. Neville a déclaré: « le Secrétariat du Conseil du Trésor a géré ce fonds avec la rigueur et la diligence nécessaires, et [il] a toujours obtenu l’autorisation du Conseil du Trésor pour les demandes d’accès au crédit 5 du Conseil du Trésor ».

Qu’à cela ne tienne, le libellé actuel du crédit crée des incertitudes en utilisant des fonds aux termes du crédit 5. Étant donné que les analystes interprètent différemment les termes « diverses menues dépenses imprévues », il faut s’attendre à ce qu’ils ne prennent pas les mêmes décisions relativement à des demandes analogues. Après avoir interrogé les témoins en profondeur au sujet de ces termes et d’autres termes du libellé du crédit 5, le Comité a trouvé que la difficulté la plus importante résidait dans l’utilisation du terme « menues » parce qu’il est tributaire du contexte de la demande d’approbation. Ce terme est celui qui est le plus susceptible de donner lieu à toutes sortes d’interprétations. Le tableau II montre la gamme des activités du gouvernement qui ont fait l’objet du crédit 5 au cours des dernières années. Ces postes budgétaires ont été choisis parce qu’ils représentent la nature variée des demandes de fonds pour éventualités que reçoit le Conseil du Trésor. Le Comité craint que le libellé actuel décrivant le crédit accorde au Conseil du Trésor un grand trop de pouvoir de dépenser. Le Sénat souhaitera peut-être restreindre le recours à ces fonds pour éventualités.

Restreindre indûment la capacité du gouvernement d’agir en période de crise est un aspect particulièrement inquiétant pour M. Neville. Il a fait remarquer que, même si le libellé du crédit 5 a subi des modifications mineures depuis le milieu des années 1970, il y a des limites aux modifications qui peuvent être apportées. Adopter un libellé plus restrictif pourrait sérieusement restreindre la capacité du gouvernement d’agir. Selon lui, il est important de reconnaître qu’il est impossible de prévoir une autorisation de dépenser pour toutes les catégories de dépenses, et que le gouvernement a besoin d’une certaine souplesse pour faire face aux dépenses imprévues. Même la vérificatrice générale a convenu dans sa déclaration préliminaire que : « on ne peut pas s’attendre à ce que le gouvernement prévoit tous les types de dépenses qui peuvent être engagées au cours d’un exercice, et il doit donc disposer d’une certaine marge de manœuvre pour couvrir les dépenses imprévues ». Il n’en demeure pas moins que le sens des termes doit être éclairci, et M. Neville a rassuré le Comité que le Secrétariat entend « examiner diverses options ayant pour objet de clarifier les choses tout en conservant la marge de manœuvre du gouvernement ».

Une possibilité pourrait être de reformuler l’expression « diverses menues dépenses imprévues » en remplaçant « menues » par le mot « urgentes ». Cette partie de l’étude du Comité au sujet du crédit 5 mentionne à plusieurs reprises le fait que les ministères demandent souvent du financement aux termes du crédit 5 pour des postes nécessitant un besoin urgent de fonds. Il y aurait peut-être lieu de mieux définir la notion d’urgence pour que tous ceux qui interviennent dans les décisions de recourir aux crédits pour éventualités la comprennent. Par conséquent le Comité recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement change le libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor en substituant au mot « menues » dans l’expression « diverses menues dépenses imprévues qui n’ont pas autrement

otherwise provided for” with the word “urgent,” so that the new phrase becomes “miscellaneous, urgent and unforeseen expenses not otherwise provided for.”

été pourvues » le mot « urgentes » afin que la nouvelle expression se lise « diverses dépenses urgentes et imprévues qui n’ont pas autrement été pourvues ».

TABLE II

**Examples of Treasury Board Contingencies
Vote Items Included in Supplementary Estimates
1996-97 to 2001-02**

Supplementary Estimates (A) 1996-97	
Department of Canadian Heritage — To establish the Canada Information Office	\$ 15,000,000
Supplementary Estimates (B) 1996-97	
Department of Foreign Affairs — CIDA, humanitarian assistance or disaster preparedness to countries, their agencies and persons, to international institutions and Canadian and international non-government institutions	\$ 20,000,000
Supplementary Estimates (A) 1997-98	
Western Economic Diversification — Contributions under the Red Valley Jobs and economic Restoration Initiative	\$ 25,000,000
Supplementary Estimates (B) 1997-98	
Department of National Defence — Contributions to the provinces for assistance related to natural disasters	\$ 75,000,00
Supplementary Estimates (A) 1998-99	
Privy Council — Establishment of the Millennium Bureau of Canada	\$ 10,000,000
Supplementary Estimates (B) 1998-99	
Department of Finance — Payments to the European Bank for Reconstruction and Development	\$ 9,100,000
Department of Human Resource Development — contributions under the Canadian fisheries Adjustment and Restructuring Plan	\$ 55,400,000
Supplementary Estimates (C) 1998-99	
Department of Natural Resources — Cape Breton Development Corporation, additional operating requirements due to unforeseen production delays	\$ 36,000,000
Supplementary Estimates (A) 1999-00	
Department of Canadian Heritage — National Capital Commission, revitalization of Sparks Street	\$ 40,000,000
Supplementary Estimates (B) 1999-00	
Department of Justice — Firearms Control Program	\$ 41,000,000
Department of Finance — Transfer Payments to the Territorial Governments	\$ 102,800,000

TABLEAU II

**Exemples des postes budgétaires pour éventualités du
Conseil du Trésor dans les Budgets supplémentaires des
dépenses entre 1996-1997 et 2001-2002**

Budget supplémentaire des dépenses (A) 1996-1997	
Ministère du Patrimoine canadien — Établir le Bureau d’information du Canada	15 000 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (B) 1996-1997	
Ministère des Affaires étrangères — ACIDI — Aide humanitaire et soutien de la planification préalable aux catastrophes accordés aux pays, à leurs organismes et à leurs citoyens, à des organismes internationaux ainsi qu’à des organisations non gouvernementales canadiennes et internationales	20 000 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (A) 1997-1998	
Diversification de l’économie de l’Ouest — Montants versés dans le cadre de l’Initiative de rétablissement économique et des emplois de vallée de la rivière Rouge.	25 000 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (B) 1997-1998	
Ministère de la Défense nationale — Montants versés aux provinces à titre d’aide en cas de catastrophes naturelles	75 000 00 \$
Budget supplémentaire des dépenses (A) 1998-1999	
Conseil privé — Établissement du Bureau du Canada pour le millénaire	10 000 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (B) 1998-1999	
Ministère des Finances — Paiements versés à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	9 100 000 \$
Ministère du Développement des ressources humaines — Versements dans le cadre du Programme d’adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	55 400 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (C) 1998-1999	
Ministère des Ressources naturelles — Société de développement du Cap-Breton — Exigences opérationnelles supplémentaires en raison de retards imprévus dans la production	36 000 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (A) 1999-2000	
Ministère du Patrimoine canadien — Commission de la capitale nationale — Revitalisation de la rue Sparks.	40 000 000 \$
Budget supplémentaire des dépenses (B) 1999-2000	
Ministère de la Justice — Programme sur le contrôle des armes à feu	41 000 000 \$
Ministère des Finances — Paiements de transfert aux gouvernements territoriaux	102 800 000 \$

Supplementary Estimates (A) 2000-01

Department of Public Works — Canada Information Office, support for a citizen-focused approach to government communications	\$ 23,682,000
Department of Indian Affairs — settlement with the Squamish First Nation	\$ 58,713,000

Supplementary Estimates (A) 2001-02

Department of Agriculture — payments in connection with the <i>Farm Income Protection Act</i>	\$ 100,000,000
Department of Fisheries and Oceans — Fisheries Access Program	\$ 88,000,000

D. The Treasury Board Vote 5 Guidelines

The Committee has also examined the wording of the Treasury Board Guidelines on the use of contingency funds, as well as the Secretariat's additional guidelines. These guidelines were designed to provide guidance to the analysts at the Treasury Board Secretariat. The Committee believes that some changes to the wording would bring greater clarification of the intent of Parliament.

Guideline Number 3

The Committee is concerned that the underlined section in guideline number three (below) provides too broad an interpretation for a request for funding under Vote 5.

“When cash advances are requested to meet a financial requirement, the Treasury Board must be assured that the payment is within the legal mandate of the department and that there is a valid cash requirement that must be met before Supplementary Estimates are approved.”

Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 2

The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number three so that the phrase “is within the legal mandate of the department” is replaced by the words “conforms to the statutory requirements of the department or the regulations of an existing program.”

The Committee further recommends that:

Recommendation 3

The Treasury Board should amend the wording in Treasury Board guideline number three so that the phrase “valid cash requirement” is replaced by the words “valid and urgent cash requirement.”

Guideline Number 4

The Committee also believes that the Treasury Board should amend the underlined wording of guideline number 4, which reads:

“When making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made before normal parliamentary approval is received. If the

Budget supplémentaire des dépenses (A) 2000-2001

Ministère des Travaux publics — Bureau d'information du Canada — Soutien de l'approche axée sur les citoyens en matière de communications de l'État.	23 682 000 \$
Ministère des Affaires indiennes — Règlement des revendications de la Première nation de Squamish	58 713 000 \$

Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002

Ministère de l'Agriculture — Versements en vertu de la <i>Loi sur la protection du revenu agricole.</i>	100 000 000 \$
Ministère des Pêches et des Océans — Programme d'accès aux pêches.	88 000 000 \$

D. Les lignes directrices du Conseil du Trésor

Le Comité a également étudié le libellé des lignes directrices du Conseil du Trésor relatives à l'utilisation des crédits pour éventualités ainsi que les lignes directrices additionnelles du Secrétariat. Ces lignes directrices ont été adoptées en vue d'aider les analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité croit nécessaire de modifier leur libellé afin de mieux définir l'intention du Parlement.

Ligne directrice numéro 3

Le Comité craint que le libellé souligné ci-dessous risque de permettre une interprétation trop générale d'une demande de financement aux termes du crédit 5.

« Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement en question s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de liquidités légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses. »

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro trois en substituant les termes « s'inscrit dans le cadre des obligations légales du ministère ou de la réglementation d'un programme existant » aux termes « s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère ».

De plus, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro trois en substituant « un besoin de liquidités légitime et urgent » à l'expression « un besoin de liquidités légitime ».

Ligne directrice numéro 4

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro quatre :

« Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu

payment could reasonably be deferred until Supplementary Estimates are tabled and Parliamentary authority granted via an appropriation act, the contingency funding should not be provided to grant such authority.”

The phrase “valid and sufficient reason” should be changed to read “valid and compelling reason,” because the principle involved here is that no expenses shall be incurred without Parliament’s authorization. That is the basic principle that needs to be respected.

Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 4

The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number four so that the phrase “valid and sufficient reason” is replaced by the words “valid and compelling reason.”

Guideline Number 6

The Committee also wants the Treasury Board to amend the underlined wording of guideline number six, which reads:

“The department’s existing appropriated authority must be insufficient to cover existing requirements and those of the new initiative (excluding grant items) until the end of the current Supply period.”

The phrase “new initiative” is too broad and needs to be more precise. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 5

The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number six by inserting the phrase “contained in a budget speech” after the words “new initiative.”

Guideline Number 7

The Committee also believes that the Treasury Board should amend the underlined wording of guideline number seven, which reads:

“There must be a sense of urgency related to the initiative such that the expenditure must be made prior to Parliament’s approval of the item in an appropriation act.”

The phrase “a sense of urgency” is too vague. Departments should have to demonstrate that their need is indeed an urgent one. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 6

The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number seven so that the phrase “a sense of urgency” is replaced by the words “a demonstrated urgency.”

l’approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu’au dépôt du Budget supplémentaire des dépenses et si l’autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d’une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être assuré pour accorder cette autorisation. »

Il y aurait lieu de substituer « raison valable et impérieuse » à l’expression « raison valable et suffisante » étant donné que le principe en cause est l’interdiction d’engager des dépenses sans l’autorisation du Parlement. C’est le principe de base à respecter.

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 4

Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro quatre en substituant « raison valable et impérieuse » à l’expression « raison valable et suffisante ».

Ligne directrice numéro 6

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro six :

« L’autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l’exception des postes de subventions) jusqu’à la fin de la période visée par le crédit. »

L’expression « nouvelle initiative » est trop générale et doit être plus précise. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que le Conseil du Trésor modifie le libellé de la ligne directrice six en ajoutant les termes « annoncée dans un discours budgétaire » après l’expression « nouvelle initiative ».

Ligne directrice numéro 7

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro sept :

« Il doit exister un sentiment d’urgence lié à l’initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l’élément en question dans une loi de crédits. »

L’expression « un sentiment d’urgence » est trop vague. Il faudrait que les ministères soient tenus de démontrer que leur besoin est effectivement urgent. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6

Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro sept en substituant l’expression « Il faut démontrer que l’initiative est suffisamment urgente » à l’expression « Il doit exister un sentiment d’urgence lié à l’initiative ».

Guideline Number 8

The Committee also wants the Treasury Board to amend the wording of guideline number eight, which reads:

“There must be a valid, legally incorporated recipient in existence, to whom the grant is to be paid.”

The Committee would like some reference to the conditions and regulations governing grants and contributions. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 7

The Treasury Board should amend the wording in Treasury Board guideline number eight by adding after the word “paid” the phrase “in accordance with the government’s regulations on grants and contributions.”

At this time guidelines number 1 through 4 have received formal approval of the Treasury Board, while guidelines number 5 through 8 have only been approved by the Secretariat. The Committee believes that guidelines 5 through 8 should formally have equal weight as the first four guidelines. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 8

The Treasury Board give formal approval to all eight of the Treasury Board guidelines on the use of contingency funds.

E. Program vs. Spending Authority

1. The Auditor General

The Auditor General believes that in the matter of the use of contingency funds a distinction exists between the concept of “program authority” and “spending authority.” In her view, a failure on the part of the government to recognize this difference has led to expenditures in grants by two departments that had not received spending authority from Parliament when the payments were made. By program authority the Auditor General means the substantive legislative provisions establishing a department’s mandate and the programs it administers. Spending authority, on the other hand, is the authority to make a payment under a given program. For many government programs, continuous, non-lapsing, spending authority is enshrined in the statutes that set out the programs. For example, the Old Age Security Act authorizes the payment of benefits for Old Age Security. The spending authority that she is concerned about is the authority that Parliament grants to the government annually through appropriation acts. The government relies on funds voted by this process for many programs. This money may be spent only for the purposes outlined in the various votes listed in the schedules to the appropriation acts. Although Vote 5 can supplement a departmental vote by providing additional funds, in her view it cannot provide authority to pay grants that are not covered by the wording of the departmental vote for grants. If grants were not listed in the Estimates at the time the payments were made, or they did not fall within a class of grants listed in the Estimates, then, in her view, spending authority pursuant to the

Ligne directrice numéro 8

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro huit :

« Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention sera versée. »

Le Comité voudrait que la ligne directrice fasse référence d’une façon quelconque aux conditions et règlement régissant les subventions et contributions. Par conséquent, il recommande :

Recommandation 7

Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro huit en ajoutant après le mot « versé » l’expression « en conformité avec la réglementation gouvernementale régissant les subventions et contributions ».

Le Conseil du Trésor a officiellement approuvé les lignes directrices un à quatre alors que les lignes directrices cinq à huit ont été approuvées par le Secrétariat seulement. Le Comité croit que ces dernières devraient avoir autant de poids que les quatre premières. Il recommande donc :

Recommandation 8

Que le Conseil du Trésor approuve officiellement les huit lignes directrices relatives à l’utilisation des crédits pour éventualités.

E. Différence entre « responsabilité d’un programme » et « autorisation de dépenser »

1. La vérificatrice générale

En ce qui a trait à l’utilisation des crédits pour éventualités, la vérificatrice générale croit qu’il existe une distinction entre les notions « responsabilité d’un programme » et « autorisation de dépenser ». À son avis, le fait que le gouvernement ne fasse pas cette distinction entre ces deux notions explique pourquoi deux ministères ont engagé des dépenses pour des subventions à l’égard desquelles ils n’avaient pas obtenu du Parlement l’autorisation d’engager de telles dépenses lorsqu’ils ont effectué les paiements. Pour la vérificatrice générale, la responsabilité d’un programme émane de dispositions législatives importantes établissant le mandat du ministère et les programmes qu’il administre. Le pouvoir de dépenser, par ailleurs, émane de l’autorisation d’effectuer un paiement aux termes d’un programme donné. Dans le cas de nombreux programmes gouvernementaux, le pouvoir permanent, ininterrompu, de dépenser est conféré par les lois créant les programmes. Par exemple, la Loi sur la sécurité de la vieillesse autorise le paiement des prestations de sécurité de la vieillesse. Le pouvoir de dépenser qui préoccupe la vérificatrice générale est celui qu’accorde annuellement le Parlement au gouvernement aux termes des lois de crédits. Le gouvernement compte sur les fonds autorisés pour de nombreux programmes aux termes de ce processus. L’argent ne peut être dépensé qu’aux fins décrites dans les divers postes énumérés en annexe des lois de crédits. Bien que le crédit 5 puisse suppléer à un poste ministériel en prévoyant des fonds additionnels, selon la vérificatrice générale, il ne peut accorder l’autorisation de verser des

departmental votes did not exist when the grant payments were made. While Vote 5 may be used to supplement departmental votes for grants or classes of grants already listed in the Estimates, it should not, in her view, be used to fund grants not listed in the Estimates. Consequently, the Auditor General has claimed that the Treasury Board Secretariat should submit to the Treasury Board a formal policy or guidelines governing the use of the Government Contingencies Vote for grants, to ensure that spending authority is obtained before such payments are made.

2. The Treasury Board

The Treasury Board officials do not entirely agree with the Auditor General's interpretation of the authority conferred to the government under Vote 5. As Mr. Bickerton explained, before the Committee the legislative authority for payments derives from the legislation within a department and that "Vote 5 was used as the authority to provide the cash and to provide the legislative authority pending the passage of Supplementary Estimates." Furthermore, he explained, "there are two basic situations in which a department will seek funding from the Contingency Fund at the same time as it receives approval to include an item in Supplementary Estimates. The first is where there is a cash requirement and insufficient funds." The second involves a department that "does not have sufficient authority to make a specific payment but can be granted that authority through an appropriation act, and that the payment will be required before supply is approved."

On the question of the use of Treasury Board Vote 5 to authorize the payment of grants in advance of the approval of Parliament, Mr. Neville reminded the committee that "Supplementary Estimates are intended to provide additional spending for new programs or for revisions to existing programs, including grants and contributions that occur too late or outside of the Main Estimates process." According to Mr. Neville, "the government has, on occasion, used the authority in the vote wording to authorize new grants or increases to existing grants." He also noted "Ministers may request temporary authority access to Vote 5 funding on the basis that these payments are urgently required and cannot wait until the next supplementary Estimates." Accordingly, the Treasury Board Secretariat determines the legitimacy of the request for Vote 5 funds, and it

subventions non prévues au Budget des dépenses dans les crédits ministériels. Si les subventions n'étaient pas prévues au Budget des dépenses lorsque les paiements ont été effectués ou si elles ne tombaient pas dans une des catégories de subventions inscrites au Budget des dépenses, d'après elle, l'autorisation de dépenser aux termes des crédits ministériels n'avait pas été accordée lorsque les subventions ont été versées. Alors que le crédit 5 peut être utilisé pour suppléer aux crédits ministériels prévus pour des subventions ou des catégories de subventions déjà inscrites au Budget des dépenses, il ne devrait pas, selon elle, être utilisé pour financer des subventions non inscrites au Budget des dépenses. Par conséquent, la vérificatrice générale a prétendu que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait soumettre au Conseil du Trésor une politique ou des lignes directrices officielles sur le recours au crédit pour éventualités du gouvernement dans le cas des subventions, pour faire en sorte que l'autorisation de dépenser soit obtenue avant que les paiements soient effectués.

2. Le Conseil du Trésor

Les porte-parole du Conseil du Trésor ne sont pas entièrement d'accord avec l'interprétation que fait la vérificatrice générale de l'autorité conférée au gouvernement aux termes du crédit 5. Comme M. Bickerton l'a expliqué devant le Comité, l'autorisation législative de faire les paiements émane des lois régissant un ministère, et le « crédit 5 accorde l'autorisation de verser certaines sommes d'argent de même que l'autorisation législative requise à cette fin en attendant l'adoption du Budget supplémentaire des dépenses ». Il ajoute plus loin : « Il y a essentiellement deux situations qui amènent un ministère à demander à recourir au crédit pour éventualités au moment même où il reçoit l'approbation d'inscrire un poste au Budget supplémentaire des dépenses. La première surviendrait lorsqu'un ministère aurait besoin de liquidités avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses et que l'affectation de fonds ministériels applicable n'aurait pas un solde suffisant pour permettre d'engager la dépense prévue. L'autre situation concernerait un ministère qui n'aurait pas une autorisation suffisante pour faire un versement précis — autorisation qui pourrait lui être conférée par le biais d'une Loi de crédits — et qu'il serait nécessaire de faire ce versement avant l'adoption de la Loi de crédits. »

Quant à la question de l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor pour autoriser le paiement de subventions avant d'obtenir l'approbation du Parlement, M. Neville a rappelé au Comité que le « Budget supplémentaire des dépenses a donc pour objet de prévoir des dépenses additionnelles pour financer de nouveaux programmes ou des révisions à des programmes existants, y compris des subventions et des contributions qui n'ont pas fait partie du processus de planification du Budget principal des dépenses ». Selon M. Neville, « le gouvernement s'est prévalu à l'occasion de l'autorisation de dépenses que prévoit le texte du crédit pour autoriser de nouvelles subventions ou augmenter des subventions existantes ». Il a également fait remarquer que les « ministres peuvent demander une autorisation temporaire d'accès au crédit 5 quand des paiements sont urgents et ne

assesses the degree of urgency and the appropriateness of the amount requested. He noted that not all requests for contingency funding are approved.

It seems that the Treasury Board rejects the distinction between program authority and spending authority, at least for the purposes of Vote 5. In terms of accountability to Parliament, this is dangerous. Followed to its logical, if extreme, conclusion, Parliament would be asked to pass one vote for each department, to be spent in accordance with the legislative mandate of that department. There would be no need for detailed Estimates at all. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 9

The Treasury Board adopt a formal policy or guideline governing the use of the Government Contingencies Vote for grants, which ensures that spending authority is obtained from Parliament before such payments are made.

F. Concluding Comment

The Committee's interest in Vote 5 is continuous. Treasury Board has indicated that it is currently reviewing its practices and guidelines on the use of Vote 5 funds. It expects to announce any change in policy in the Autumn of 2002. The Committee will review the new policy and will comment further at that time.

peuvent attendre le Budget supplémentaire des dépenses suivant ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor détermine donc la légitimité de la demande de recourir au crédit 5 et évalue le degré d'urgence et si le montant demandé est justifié. M. Neville a souligné que les demandes n'étaient pas toutes approuvées.

Le Conseil du Trésor semble rejeter la distinction entre l'autorisation législative et l'autorisation de dépenser, du moins aux fins du crédit 5. C'est dangereux du point de vue reddition compte au Parlement. Mené à sa conclusion logique, même si elle semble extrême, cette absence de distinction pourrait signifier que le Parlement pourrait être appelé à adopter un crédit pour chaque ministère, crédit qui serait dépenser en conformité avec le mandat législatif du ministère. Le Budget des dépenses n'aurait plus d'utilité. Le Comité recommande donc :

Recommandation 9

Que le Conseil du Trésor adopte une politique ou des lignes directrices officielles régissant l'utilisation aux fins de subventions des crédits pour éventualités du gouvernement afin de faire en sorte qu'il faille obtenir l'autorisation de dépenser du Parlement avant d'effectuer les paiements.

F. Mot de la fin

Le Comité maintient son intérêt envers le Crédit 5. Le Conseil du Trésor a indiqué qu'il examine actuellement ses pratiques et lignes directrices relatives à l'utilisation des fonds du crédit 5. Il s'attend à pouvoir annoncer des changements à l'automne 2002. Le Comité les étudiera et se prononcera à leur sujet à ce moment là.

Thursday, June 13, 2002

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

EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, June 6, 2002 to examine and report upon the administrative contract now in existence at the Goose Bay, Labrador airfield, as well as the Request for Proposals to review the contract, to ascertain the effectiveness of this method of base operations in Canada in providing services for both military and non-military training activities, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

Le jeudi 13 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 6 juin 2002 à mener une étude et à faire rapport sur le contrat administratif actuellement en vigueur au terrain d'aviation de la base de Goose Bay, au Labrador, ainsi que sur la demande de propositions relatives au renouvellement de ce contrat, afin d'assurer l'efficacité de ces modalités d'opérations de base au Canada pour ce qui est de fournir des services dans le cadre des activités militaires et des activités non militaires, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Banks:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the administrative contract now in existence at the Goose Bay, Labrador airfield, as well as the Request for Proposals to renew the contract, to ascertain the effectiveness of this method of base operations in Canada in providing services for both military and non-military training activities;

That the Committee submit its final report no later than July 12, 2002; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit the report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,

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

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR 2002-2003**

Summary of expenditures

Professional & Other Services	\$ 9 525
All other expenditures	\$ <u>475</u>
TOTAL	\$ 10 000

The above budget was approved by the Standing Committee on National Finance on June 11, 2002.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this Budget is considered.

Date

Chair, Standing Senate Committee on National Finance

Date

Chairman, Standing Senate Committee on Internal Economy,
Budgets and Administration

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS**PROFESSIONAL & OTHER SERVICES**

Working Lunches & Dinners (0415) (3 @ \$ 300)	\$	900	
Research Assistant (0401) 11.5 days at 750 days	\$	<u>8 625</u>	
Sub-Total			\$ 9 525
All other expenditures - miscellaneous			\$ <u>475</u>
TOTAL FUNDS REQUESTED			\$ 10 000

The Senate Administration has reviewed this budget application.

Heather Lank
Director of Committees & Private Legislation

Date

Richard Ranger
Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à mener une étude et à faire rapport sur le contrat administratif actuellement en vigueur au terrain d'aviation de la base de Goose Bay, au Labrador, ainsi que sur la demande de propositions relatives au renouvellement de ce contrat, afin d'assurer l'efficacité de ces modalités d'opérations de base au Canada pour ce qui est de fournir des services dans le cadre des activités militaires et des activités non militaires;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 juillet 2002;

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas à cette date, et que le rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET
POUR L'EXERCICE 2002-2003****Sommaire du budget des dépenses**

Services professionnels et autres	9 525 \$
Autres dépenses	<u>475 \$</u>
TOTAL	10 000 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent le 11 juin 2002.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

Président, Comité sénatorial permanent des finances nationales

Date

Le président du Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration

DESCRIPTION DES TYPES DE DÉPENSES**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

Repas (0415) (3 @ 300\$)	900 \$	
Agent de recherche (0401) 11.5 jours à 750 le jour	<u>8 625 \$</u>	
Sous-total		9 525 \$
Autres dépenses – Divers		<u>475 \$</u>
FONDS REQUIS		10 000 \$

L'administration du Sénat a examiné ce budget.

Heather Lank
Directeur des Comités et de la législation privée

Date

Richard Ranger
Directeur des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, June 13, 2002

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on National Finance for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2003, for the purpose of its Special Study on the Goose Bay, Labrador airfield, as authorized by the Senate on Thursday, June 6, 2002. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$	9,525
Transport and Communications	\$	0
Other Expenditures	\$	<u>475</u>
Total	\$	10,000

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 13 juin 2002

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003 aux fins de leur Étude spéciale, relativement au terrain d'aviation de Goose Bay au Labrador, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 6 juin 2002. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	9 525 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	<u>475 \$</u>
Total	10 000\$

Respectueusement soumis,

Thursday, June 13, 2002

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

NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has in obedience to the Order of Reference of March 6, 2002, examined the said estimates, more specifically, the National Capital Commission and herewith presents its fourth interim report.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

Le jeudi 13 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déferé le Budget des dépenses 2002-2003 a, conformément à l'ordre de renvoi du 6 mars 2002, examiné le dit Budget, plus précisément, la Commission de la Capitale Nationale et présente ici son quatrième rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

REPORT ON THE NATIONAL CAPITAL COMMISSION

The Standing Senate Committee on National Finance has turned its attention recently to the activities of the National Capital Commission as the Committee presented its First Interim Report on the 2002-2003 Main Estimates on March 19, and during the testimony of the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board on May 29, 2002. On June 11, the Committee heard testimony given by the Chairman of the National Capital Commission, Mr. Marcel Beaudry.

In the Committee's First Interim Report on the 2002-2003 Estimates the Committee noted that the National Capital Commission was seeking additional appropriations of \$34.2 million, most of which was designated to be spent on real estate management. The Committee also set out the need for assurances from the Commission that the "legitimate planning concerns of local governments be given proper weight in the decisions of the Commission."

Both of these matters were addressed by Senators during the appearance of Minister Robillard on May 29. Questions were raised regarding the Commission's dealings with surplus lands including what constitutes justification when a declaration is made by the Commission that certain lands are surplus to its needs. The Committee was told that since 1992, the Treasury Board has allowed the Commission to sell surplus lands with the proceeds being used "to help fund their capital and maintenance requirements and to allow them to acquire other essential property." Senators expressed concern that the policy placed the Commission under extraordinary pressure to sell property. Senators asked questions regarding the process by which properties are declared surplus. The Commission's corporate plan does not contain the level of detail necessary to determine the reasoning behind the designation of land as surplus or the methodology used to arrive at the decision.

Senators are concerned about two related aspects of the operations of the National Capital Commission. First, there does not seem to be a requirement for consultation with the public, concerning either the disposition of land by the Commission or when changes are proposed in the use of land held by the Commission.

Second, Senators are concerned with the policy that permits the disposal of property declared to be surplus with the result that the proceeds of payment to the Commission go directly to finance capital maintenance by the Commission.

1. Public Input

All Canadians have a direct interest in the open lands and assets held by the National Capital Commission. The Committee believes the Commission holds these properties in trust for and, on a fiduciary basis, on behalf of all Canadians from coast to coast. Decisions of the Commission relating to the disposition of these public lands affect all Canadians. As the Commission points out in its Corporate Plan 2001-2002 to 2005-2006 it acts "as steward and manager of federal lands in the National Capital Region." Its first strategy is to "protect natural lands." In fact, in its Annual Report 2000-2001, entitled *Towards*

RAPPORT SUR LA COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

Le Comité sénatorial permanent des finances s'est intéressé récemment aux opérations de la Commission de la capitale nationale alors qu'il présentait son premier rapport provisoire sur le budget principal des dépenses de 2002-2003, le 19 mars, et que comparaisait l'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, le 29 mai 2002. Le 11 juin, le Comité a reçu le témoignage du président de la Commission de la capitale nationale, M. Marcel Beaudry.

Le Comité a noté, dans son premier rapport provisoire sur le budget des dépenses de 2002-2003, que la Commission de la capitale nationale sollicitait des crédits additionnels de 34,2 millions de dollars, dont la majeure partie sont destinés à la gestion des biens immobiliers. Nous avons également demandé une plus grande assurance que « les intérêts légitimes de planification des gouvernements locaux soient pris en considération dans les décisions de la Commission ».

Les sénateurs ont abordé ces deux points lors du témoignage de la ministre Robillard, le 29 mai. Des questions au sujet des décisions de la Commission en matière de terrains excédentaires, y compris ce qui constitue une justification lorsque la Commission désigne certains terrains comme excédentaires. Le Comité a appris que depuis 1992, le Conseil du Trésor autorise la Commission à se départir des terrains excédentaires, le produit de la vente étant affecté au financement de ses besoins en capital et en entretien ainsi qu'à l'acquisition d'autres biens essentiels. Les sénateurs se sont dits inquiets que la Commission se sente forcée, par cette politique, à se départir de propriétés. Ils ont également posé des questions sur la procédure qui mène à la désignation d'un bien excédentaire. Nous avons appris que le plan directeur de la Commission ne fournit pas assez de détails pour permettre de tracer le cheminement qui mène à cette désignation ni la méthodologie utilisée pour y parvenir.

Les sénateurs se préoccupent de deux aspects rattachés aux opérations de la Commission de la capitale nationale. Dans un premier temps, il ne semble pas exister d'obligation de consulter le public, que ce soit au sujet de l'aliénation de terrains par la Commission ou de changements d'utilisation des terrains qu'elle détient.

En un deuxième temps, les sénateurs sont préoccupés de ce que la politique qui permet l'aliénation de biens excédentaires prévoit également l'affectation directe du produit de la vente au financement de l'entretien.

1. Avis du public

Tous les Canadiens et les Canadiennes ont un intérêt direct à l'égard des terrains et des biens détenus par la Commission de la capitale nationale. Le Comité croit que la Commission détient ces propriétés en fiducie, tel un représentant fiduciaire, au nom de tous les Canadiens et les Canadiennes d'un océan à l'autre. Comme l'a indiqué la Commission dans son plan directeur 2001-2002 à 2005-2006, elle agit « à titre d'intendant et de gestionnaire des terrains fédéraux de la CCN ». Sa stratégie première consiste à « protéger les terrains naturels ». En fait, dans son rapport annuel pour 2000-2001, intitulé *Vers un*

Renewal, the Commission states that its first objective is “to plan the orientation, use and development of federal lands in the National Capital Region in consultation with other planning jurisdictions, to ensure that their evolution is consistent with the image, character and quality of life in the Capital.” As the single largest landowner in the region, the Commission should set the standard for public consultation when dealing with its real property assets.

Senators are aware that the Commission’s new overall plan for the National Capital Region was the subject of four open house presentations and was widely distributed in 1999, but it is our view that when specific parcels of Commission land are being dealt with, specific public input should be required.

Indeed, the October 2000, Report completed for the National Capital Commission entitled *Enhancing Relations* is quite critical of the Commission’s efforts to involve the general public in its activities.

Under a heading entitled “The Consultative Process of the NCC”, the Report states:

Throughout the interviews, the polling and the focus groups, one key issue surfaced regularly — the nature of consultations carried out by the NCC. A number of those interviewed observed that while the NCC regularly undertakes highly-organized “consultations” — with beautiful charts and graphics on display and experts on hand to explain things — those attending the sessions often perceive the session as more of “here’s what we want to do” rather than true consultations.

The single, central message out of the focus groups was a strong and clear desire for “meaningful input”. In other words, they were seeking an opportunity to be heard and, ideally, have influence — something most participants did not feel was provided in the way NCC currently consults. What all of this says, in our judgement, is that much of the concern about the NCC being secretive and operating from behind closed doors could be resolved by providing interested members of the public with a “real” opportunity for input through various consultative mechanisms.

The public has the right to comment and participate in decisions of the Commission which affect the Commission’s land holding.

Recommendation 1

We recommend that the National Capital Commission develop a meaningful public consultation process which would apply to either the disposal or change of use of property held by the Commission.

renouvellement, la Commission établit que son objectif prioritaire consiste à « planifier l’orientation, l’utilisation et l’aménagement des terrains fédéraux dans la RCN, en consultation avec d’autres intervenants en matière de planification, pour s’assurer que leur évolution est conforme à l’image et au caractère de la capitale et à la qualité de vie de sa population ». À titre de premier propriétaire foncier en importance dans la région, la Commission devrait établir la norme en matière de consultation publique dans ses opérations relatives à ses biens immobiliers.

Les sénateurs savent que le nouveau plan général de la Commission pour la Région de la capitale nationale, rendu public en 1999, a fait l’objet de quatre réunions portes ouvertes et d’une vaste distribution, mais nous croyons que lorsqu’il s’agit de parcelles de terrain spécifiques appartenant à la Commission, l’avis du public doit être sollicité.

En fait, les auteurs d’un rapport terminé en octobre 2000 pour le compte de la Commission de la capitale nationale et intitulé *Améliorer les relations* ne sont pas tendres à l’endroit de la Commission pour ce qui est de ses efforts visant à encourager la participation publique à ses programmes.

Dans une section appelée « Le processus de consultation de la CCN », on lit :

« Lors des entrevues, des sondages et des groupes de discussions, une question clé est apparue régulièrement : la nature des consultations effectuées par la CCN. Bon nombre des personnes interrogées ont observé que bien que la CCN entreprenne régulièrement des « consultations » très bien organisées, étayées de superbes tableaux et graphiques et appuyées par des spécialistes prêts à répondre aux questions, les participants aux sessions avaient l’impression que la CCN en profitait pour leur expliquer ce qu’elle voulait faire plutôt que de les consulter réellement.

« Le message principal des groupes de discussions portait sur la nécessité de pouvoir « donner véritablement son avis ». Autrement dit, les participants voulaient la possibilité d’être entendus et, idéalement, d’avoir de l’influence, deux choses qu’ils ne croient pas possibles en vertu de l’actuelle procédure de consultation de la CCN. Tout cela signifie, selon nous, que bon nombre des craintes portant sur le secret dont la Commission entoure ses opérations pourraient être atténuées si la CCN donnait aux personnes intéressées une « véritable » possibilité de donner leur avis par l’intermédiaire de divers mécanismes de consultation. »

Le public a le droit de commenter et de prendre part aux décisions de la Commission lorsque ces dernières portent sur les biens immobiliers de la CCN.

Recommandation 1

Nous recommandons que la Commission de la capitale nationale mette au point un véritable processus de consultation publique applicable à l’aliénation ou au changement d’utilisation des propriétés détenues par la Commission.

2. Proceeds from the Sale of Assets

Senators are concerned, that as a result of the Treasury Board policy which allows the Commission to use the sale of its assets to partially fund its capital budget, undue pressure to dispose of assets is brought to bear on the Commission. The 2000-2001 Annual Report of the Commission illustrates that \$15.8 million of its total revenues of \$43.0 million came from the disposal of capital assets — mainly land. This is an untenable position for the Commission, which holds its assets in trust for all Canadians. The Commission should not be selling assets to offset the ongoing capital expenses of the Commission. If the Commission needs money, it should bring its case to Parliament requesting the necessary funds.

The *Enhancing Relations* Report, already referred to, says that many people who were interviewed regarding the Treasury Board policy believed it to be no longer appropriate. This Report recommended that the Treasury Board rescind its 1991 Real Asset Management Funding strategy so that the Commission could decide how it should deal with its lands without the “major pressure to dispose of land just to raise operating cash.”

Recommendation 2

We recommend that the Treasury Board rescind its 1991 Real Asset Management Funding Strategy as it relates to the National Capital Commission and that monies received by the Commission for the sale of surplus assets be directed to the Consolidated Revenue Fund as these were assets held for all Canadians.

Recommendation 3

We recommend that the National Capital Commission approach Parliament through the Treasury Board for the necessary resources should the Commission require such monies to effectively operate and manage its real estate assets.

Senators also discussed the issues surrounding the Commission's rezoning application on one property known as the Moffatt Farm. The NCC wants the Moffatt Farm rezoned to allow for the building of a major housing development. Ottawa City Council has refused to rezone the land for residential development, wanting the Moffatt Farm to remain parkland. The NCC has appealed the City Council's decision to the Ontario Municipal Board. Senators believe that the Commission needs to be more responsive to the views of the Ottawa community on this matter and consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 4

The appeal of the National Capital Commission before the Ontario Municipal Board regarding the rezoning of the Moffatt Farm be withdrawn.

2. Produit de la vente de biens

Les sénateurs craignent qu'en raison de la politique du Conseil du Trésor selon laquelle la CCN peut financer partiellement, à l'aide de la vente de ses actifs, son budget d'immobilisation, la Commission subisse des pressions excessives pour vendre ses actifs. Le rapport annuel 2000-2001 de la Commission illustre que sur un bénéfice de revenu total de 43 millions de dollars, 15,8 millions de dollars provenaient de l'aliénation de biens immobilisés, essentiellement des terrains. C'est là une position intenable pour la Commission, qui détient ses actifs en fiducie au nom de tous les Canadiens et les Canadiennes. La Commission ne devrait pas vendre ses biens pour payer ses coûts d'immobilisation. Si elle a besoin d'argent elle devrait adresser au Parlement toute demande de crédits additionnels.

Le rapport intitulé *Améliorer les relations* mentionné plus haut révèle que bon nombre des personnes interrogées au sujet de la politique du Conseil du Trésor jugent qu'elle ne répond plus aux besoins. Ce rapport recommandait également que le Conseil du Trésor annule sa stratégie de gestion des biens immobiliers adoptée en 1991 de manière que la Commission puisse prendre des décisions au sujet de ses terrains pour échapper aux « énormes pressions visant l'aliénation de terrains afin d'obtenir des fonds d'exploitation ».

Recommandation 2

Nous recommandons que le Conseil du Trésor annule sa stratégie de gestion des biens immobiliers adoptée en 1991 telle qu'elle s'applique à la Commission de la capitale nationale et que le produit que la Commission obtiendra de toute vente de biens excédentaires soit versé au Trésor puisque ces biens étaient détenus au nom de tous les Canadiens et les Canadiennes.

Recommandation 3

Nous recommandons que la Commission de la capitale nationale s'adresse au Parlement, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, pour toute demande de fonds qu'elle juge nécessaires à son bon fonctionnement et à une gestion efficace de ses biens immobiliers.

Les sénateurs ont aussi discuté de la demande de la Commission concernant le zonage d'une de ses propriétés appelée la Ferme Moffatt. La CCN souhaite changer le zonage afin de permettre la construction d'un important lotissement résidentiel. La ville d'Ottawa veut en faire un parc et a donc refusé d'accorder un zonage de lotissement résidentiel. La décision de la ville fait l'objet d'un appel par la CCN auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Les sénateurs estiment que la Commission doit être plus réceptive aux opinions de la population locale à ce sujet et, par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 4

Que l'appel interjeté par la Commission de la capitale nationale auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario concernant le rezonage de la Ferme Moffatt soit retiré.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 12, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:45 p.m., to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators know that we are here to pursue our study of the financing and accountability to Parliament of arm's-length foundations established by the government to pursue various public policy objectives. This is figured in one or two reports that we have already tabled in the House. As you know, this has been the subject of some study by the Auditor General whom we heard here on one or two occasions recently.

We are happy to welcome for the first time to this committee the Secretary of State for International Institutions, the Honourable Maurizio Bevilacqua. He is accompanied by Mr. Kevin Lynch, Deputy Minister of Finance, who we know from previous incarnations, notable as Deputy Minister of Industry. As well, we have before us Mr. Rudin and Mr. DeVries from the Department of Finance.

Honourable senators, I invite the Secretary of State for International Financial Institutions to make his opening statement.

Hon. Maurizio Bevilacqua, Secretary of State, (International Financial Institutions): Honourable senators, I appreciate this opportunity to meet with you to review the purpose and performance of a number of federally funded foundations. Within this broader policy context, I also want to address issues such as accountability, oversight and the booking of funds, recently raised by the Auditor General.

Let me first interject a personal note. While I am new to the portfolio of Secretary of State for International Financial Institutions, I am no stranger to the important role of parliamentary committees. As former Chair of the Finance Committee in the Other Place, I appreciate the important role that you play in dealing with important issues confronting our country. I appreciate your hard work and the valuable insight you bring.

I would like to underscore from the start that the government deeply respects the role of the Auditor General as a vital watchdog of the public purse. We fully share her commitment to the principle of value for money.

However, we do have different views on some issues related to foundations.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 12 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 17 h 45 pour examiner le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, vous savez que nous sommes réunis aujourd'hui afin de poursuivre notre étude du financement et de la reddition de comptes au Parlement des fondations autonomes créées par le gouvernement dans le but de mener à bien divers objectifs de politique publique. Ce thème a déjà fait l'objet d'un ou deux rapports que nous avons déposés au Sénat. Comme vous le savez, le vérificateur général, que nous avons entendu récemment à une ou deux reprises, s'est également penché sur la question.

Nous sommes heureux de recevoir pour la première fois à notre comité le secrétaire d'État aux institutions financières internationales, l'honorable Maurizio Bevilacqua. Il est accompagné de M. Kevin Lynch, sous-ministre de Finances, que nous avons déjà reçu au titre des fonctions qu'il exerçait antérieurement, en particulier celles de sous-ministre de l'Industrie. En outre, nous bénéficions de la présence de M. Rudin et de M. DeVries, du ministère des Finances.

Honorables sénateurs, j'invite le secrétaire d'État aux institutions financières internationales à prononcer sa déclaration liminaire.

L'honorable Maurizio Bevilacqua, secrétaire d'État, (Institutions financières internationales): Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous parler de l'objet et du rendement d'un certain nombre de fondations financées par l'administration fédérale. Dans ce contexte stratégique plus large, j'aimerais également parler de sujets, tels que la reddition de comptes, la surveillance et la comptabilisation des dépenses, récemment soulevés par le vérificateur général.

Permettez-moi tout d'abord une note personnelle. Bien que j'ai été nouvellement nommé au portefeuille de secrétaire d'État aux institutions financières, je n'ignore pas l'importance du rôle des comités parlementaires. À titre d'ancien président du Comité des finances de la Chambre des communes je sais combien est important le rôle que vous jouez vis-à-vis des importants enjeux qui confrontent notre pays. Je sais combien vous travaillez fort et combien vos conseils peuvent être précieux.

Je tiens également à préciser d'emblée que le gouvernement respecte au plus haut point le rôle de surveillant des fonds publics exercé par le vérificateur général. Nous partageons pleinement son engagement envers le principe de l'optimisation des ressources.

Cela dit, nous ne partageons pas son avis sur certaines questions liées aux fondations.

The Auditor General has argued that, because of their arm's-length nature, the foundations lack adequate accountability to Canadians through Parliament. As well, in Chapter 1 of her April 2002 report to the House of Commons, there is a suggestion that these transfers to foundations were done to achieve a desired accounting result.

Mr. Chairman, we believe that the facts do not support this view. Rather, we feel that the foundations have been a success story about using alternate approaches to better serve the long-term interests of Canadians and address specific challenges and strategic national needs — and doing so in a way that combines a high standard of accountability and effective, non-partisan governance.

In my presentation I wish to refer to four major issues. The first is the focus on the purpose and rationale behind funding these foundations. Second, I will turn to specifics on the foundations themselves, including their structure and governance. Third, I will touch on some of the results to date delivered by key foundations. Finally, I will look ahead to areas where improvements in foundation reporting and governance can be made.

I will begin with the issue of rationale.

It is worthwhile noting that we have been open and straightforward from the start about the philosophy underlying our support for foundations. For example, in the 1997 budget speech, which launched the Canada Foundation for Innovation, we made it clear that,

The foundation represents an entirely new approach by the government to supporting innovation and research. It will be an independent corporation at arm's length from government and its members will be drawn from the research community and the private sector. They, not the government, will be responsible for spending decisions.

The decision to use this arm's length, expert-driven approach was not a matter of whim. We all recognize that Canadians live in a highly competitive global economy, driven by fast-paced technological change. This is an economy where the attributes of speed, excellence and imagination in areas, such as R&D and learning, are essential for long-term job creation and national prosperity.

This was something we heard clearly and consistently during pre-budget consultations. Canadians expect the federal government to play an active role in creating an environment that promotes this prosperity. Therefore, the question is: How could this best be done?

During a range of consultations, Canadians themselves — academic and business leaders across the country — told us that we had to invest more, and more innovatively, if we wanted Canada to become a research leader.

Le vérificateur général a estimé qu'en raison de leur indépendance les fondations ne rendent pas suffisamment de comptes aux Canadiens par l'entremise du Parlement. En outre, dans le chapitre 1 de son rapport d'avril 2002 à la Chambre des communes, il donne à entendre que ces transferts de crédits aux fondations constituaient un procédé pour accomplir certains résultats comptables.

Monsieur le président, nous considérons que cette opinion n'est pas fondée sur la réalité. Au contraire, nous pensons que les fondations sont l'aboutissement réussi de méthodes autres de servir les intérêts à long terme des Canadiens, de relever des défis particuliers et de répondre à des besoins nationaux stratégiques — et ce d'une manière qui combine un degré élevé de reddition de comptes et un cadre de régie objectif et efficace.

Dans mon exposé, je vais passer en revue quatre thèmes principaux. Premièrement, je mettrai en lumière l'objet et la raison d'être du financement de ces fondations. Deuxièmement, je parlerai des fondations elles-mêmes, en particulier de leur structure et gouvernance. Troisièmement, j'évoquerai certains des résultats réalisés jusqu'à présent par les principales fondations. Enfin, j'examinerai les possibilités d'améliorer les mécanismes de reddition de comptes et de régie des fondations.

Commençons donc par la raison d'être des fondations.

Signalons tout d'abord que nous n'avons jamais caché la philosophie qui sous-tend notre choix du mécanisme des fondations. Par exemple, dans le discours budgétaire de 1997, qui annonçait la création de la Fondation canadienne pour l'innovation, nous avons bien expliqué que:

Cette fondation illustre une toute nouvelle façon pour le gouvernement d'appuyer la recherche et l'innovation. Elle sera indépendante du gouvernement et ses membres viendront du milieu de la recherche et du secteur privé. Ce sont les fondations elles-mêmes et non le gouvernement qui décideront de l'affectation des fonds.

La décision de faire de ces fondations des organisations indépendantes dirigées par des experts n'a pas été prise sur un coup de tête. Nous savons tous que les Canadiens vivent dans une économie mondiale hautement concurrentielle, dans laquelle des changements technologiques rapides jouent le rôle de moteur. C'est une économie dans laquelle la rapidité, l'excellence et l'imagination, dans des domaines tels que la R-D et l'apprentissage sont essentiels à la création d'emplois à long terme et à la prospérité nationale.

C'est le message clair qui nous a été constamment transmis lors des consultations prébudgétaires. Les Canadiens attendent du gouvernement fédéral qu'il joue un rôle actif en vue de façonner un environnement propice. Il s'agissait donc de déterminer la meilleure façon de procéder.

Lors d'une série de consultations, les Canadiens eux-mêmes — experts et chefs d'entreprise dans tout le pays — nous ont dit que nous devions investir davantage, de manière plus imaginative, si nous voulions que le Canada devienne un chef de file dans le domaine de la recherche.

Yes, sustain the academic granting councils with their broad-based agendas, they said, but they also encouraged us to consider other types of organizations that could apply expert insight to target effectively very specific issues and challenges. That is the reason we opted for the foundation structure.

First, unlike the broadly mandated academic granting councils, each foundation, by definition, focuses on a specific area of opportunity. Second, it harnesses the insight and decision-making ability of independent boards of directors, directly experienced and knowledgeable about the issues at stake. It allows these directors to draw on, in many cases, the process of expert peer review — drawing on some of the finest scientific minds in Canada and around the world — to guide project selection and funding priorities.

There is a third advantage to the foundation approach that strongly distinguishes it from the granting council model, that is, up-front endowment funding. This was something we heard during consultations with the business and academic communities. They said we needed a funding approach that moved beyond annual parliamentary appropriations, with the risk of on-again, off-again financing.

This reflects another basic fact of today's technology-driven environment, that is, effective scientific research and development takes time. That is why leaders in these sectors urged us to apply guaranteed resources that would give the foundations the financial stability needed for comprehensive medium and long-term project planning.

There is another key advantage to this committed long-term endowment funding. It is an essential requirement if a project is to lever additional funds from other levels of government and the private sector. Should these possible contributors worry that the financial tap could be turned off midstream, they may not make commitments of their own.

I will now move to the second area of discussion: the foundations themselves and their structure, governance and controls.

Since 1997, the federal government has provided over \$7 billion to a number of research foundations or investment funds. The two largest of these bodies are the Canada Foundation for Innovation, with \$3.15 billion in funding, and the Canada Millennium Scholarships Foundation, with \$2.5 billion in funding. Both were established by specific acts of Parliament.

As well, we have also provided funding to a number of other bodies established by other public or private sector groups under the Canada Corporations Act. These include: the Aboriginal Healing Foundation, Canada Health Infoway, the Canadian Foundation for Climate and Atmospheric Science, the Green Municipal Enabling Fund, the Green Municipal Investment Fund, and Genome Canada.

Oui, continuez de soutenir les conseils subventionnaires universitaires et leurs larges programmes, disaient-ils. Mais ils nous ont également incité à envisager d'autres types d'organisations pouvant puiser dans des connaissances expertes pour cibler efficacement des enjeux et des défis très particuliers. C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour la structure que sont les fondations.

Premièrement, à la différence des conseils subventionnaires universitaires, dont le mandat est vaste, chacune des fondations, par définition, se concentre sur un domaine particulier. Deuxièmement, les fondations mettent à profit les connaissances et la capacité décisionnelle des membres de leur conseil d'administration indépendant, dont chacun a une connaissance et une expérience directes des enjeux. Ces administrateurs, dans bien des cas, peuvent faire appel au mécanisme d'examen par des pairs pour les guider dans le choix des projets et les priorités de financement, et ainsi bénéficier de l'avis de certains parmi les plus brillants esprits scientifiques du Canada et du monde.

Les fondations disposent d'un troisième avantage qui les distingue du modèle des conseils subventionnaires: le financement par dotation initiale. Cela aussi nous était recommandé pendant les consultations par les milieux d'affaires et universitaires. Ils nous disaient qu'il fallait une approche du financement qui ne soit pas tributaire des crédits parlementaires votés annuellement, avec tous les risques de fluctuation que cela implique.

Cette préoccupation traduit une donnée de base du contexte actuel axé sur la technologie: la R-D scientifique prennent du temps. C'est pourquoi des personnalités éminentes de ces secteurs nous ont pressés d'accorder des ressources garanties qui donneraient aux fondations la stabilité financière requise pour une planification complète de projets à moyen et long terme.

Ce financement à long terme par dotation initiale comportait un autre avantage clé. C'est une condition essentielle pour qu'un projet puisse attirer des fonds additionnels d'autres paliers de gouvernement et du secteur privé. Si ces éventuels contributeurs devaient craindre que le robinet financier soit coupé à mi-parcours, ils seraient réticents à s'engager eux-mêmes.

Je vais maintenant passer au deuxième thème, soit les fondations elles-mêmes, leur structure, leur mode de régie et leurs mécanismes de contrôle.

Depuis 1997, le gouvernement fédéral a octroyé plus de 7 milliards de dollars à un certain nombre de fondations de recherche ou de fonds d'investissement. Les plus importantes de ces entités sont la Fondation canadienne pour l'innovation, avec une dotation de 3,15 milliards de dollars, et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, avec 2,5 milliards de dollars. Les deux ont été constituées par des lois fédérales.

En outre, nous avons financé un certain nombre d'organismes mis sur pied par d'autres groupes publics ou privés sous le régime de la Loi sur les corporations canadiennes. Il s'agit notamment de la Fondation autochtone de guérison, de l'Inforoute Santé du Canada, de la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère, du Fonds d'habilitation municipale vert, du Fonds d'investissement municipal vert et de Genome Canada.

There is an important point to recognize here. In the case of the two largest foundations, their objectives, structure and funding — as well as governance arrangements — were openly introduced, debated and ultimately approved by both Houses. This is hardly government by stealth or one that is trying to avoid accountability.

Moreover, for all foundations receiving funding, we have, from the beginning, worked to provide the necessary independence while ensuring that they do remain accountable for the decisions they take. That is why the government has agreements with the foundations specifying their mandates and the conditions under which they operate. The directors are fully responsible for the actions of the foundations. All are subject to annual, independently audited financial statements.

Furthermore, Parliament itself has played an active role in scrutinizing some of these foundations. For example, the president and senior management of the CFI have appeared before various Commons and Senate committees no less than 11 times since 1997.

Let us move from the questions of rationale, structure and process to the bottom-line issue: Are the foundations delivering results for the public dollars invested? To me the facts are clear and concrete. Yes, they are.

For example, the Millennium Scholarship Fund has already delivered more than \$280 million in bursaries and scholarships, helping more than 90,000 of Canada's neediest undergraduates. For clarification, perhaps we should go beyond this room and speak to those 90,000 people who have received the benefits of this scholarship fund and ask them whether it is a good fund, if they are happy about the fact that such a fund exists and whether their quality of life and standard of living have been positively impacted by this decision.

Then there is Genome Canada, which has invested more than \$290 million in genetics research. Since each genome project requires matching funding from other private and public partners, the total research investment will be \$580 million.

Mr. Chairman, you would know that leveraging public-private partnerships in this country is really an important way to generate the type of prosperity that this country requires. To build more partners into the fold speaks to a modern approach toward building the type of economy that will improve Canadians' standard of living. This is a point I believe this committee should not miss.

This funding is garnering international respect. The April 9th issue of *Science* magazine quotes the director of the U.S. National Human Genome Research Institute, Frank Collins, as saying, "Until Genome Canada, Canada did not have available the kind of funding capabilities that make it possible to be a player on the big stage."

Then there is the record of the Canada Foundation for Innovation.

Il ne faut pas perdre de vue à cet égard une considération importante, dans le cas des deux plus grandes fondations: leurs objectifs, leur structure et leur financement — de même que leurs mécanismes de régie — ont été ouvertement présentés, débattus et finalement approuvés par les deux Chambres. On ne peut pas nous reprocher d'avoir agi en catimini et d'avoir tenté de fuir nos responsabilités.

De plus, pour toutes les fondations recevant un financement, nous nous sommes efforcés depuis le début de leur donner l'indépendance nécessaire tout en assurant qu'elles aient à rendre compte des décisions qu'elles prennent. C'est pourquoi le gouvernement a signé des ententes avec les fondations précisant leur mandat et leur mode de fonctionnement. Les administrateurs sont entièrement responsables des actes des fondations. Toutes ont l'obligation de produire des états financiers annuels vérifiés par un organe indépendant.

En outre, le Parlement lui-même a joué un rôle actif dans l'examen de certaines de ces fondations. Par exemple, le président et les cadres supérieurs de la FCI ont comparu pas moins de 11 fois devant divers comités de la Chambre et du Sénat depuis 1997.

Venons-en maintenant, au-delà de la raison d'être, de la structure et des mécanismes à la question fondamentale: les résultats sont-ils à la hauteur des fonds publics investis? À mes yeux, la réponse est claire et nette: oui.

Par exemple, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire a déjà octroyé pour plus de 280 millions de dollars de bourses d'études, aidant ainsi plus de 90 000 étudiants de premier cycle parmi les plus nécessiteux. Pour confirmation, peut-être faudrait-il aller parler à ces 90 000 étudiants qui ont bénéficié des bourses et leur demander s'ils considèrent si ce fonds est une bonne chose, s'ils sont heureux de son existence et si cette décision a amélioré leur qualité et niveau de vie.

Ensuite, il y a Génome Canada, qui a investi plus de 290 millions de dollars dans la recherche génétique. Du fait que chacun des projets de Génome Canada exige un apport équivalent d'autres partenaires publics et privés, l'investissement dans la recherche totalisera 580 millions de dollars.

Monsieur le président, vous êtes bien placé pour savoir que les partenariats publics-privés dans ce pays sont un moyen privilégié d'engendrer le type de prospérité dont notre pays a besoin. La collaboration de partenaires multiples constitue une approche moderne de la construction du type d'économie qui améliorera le niveau de vie des Canadiens. C'est là une considération que le comité ne doit pas perdre de vue.

Ce financement nous vaut le respect à l'échelle internationale. Le numéro du 9 avril du magazine *Science* cite ce propos du directeur du U.S. National Human Genome Research Institute, Frank Collins: «Avant Génome Canada, le Canada ne disposait pas de la capacité financière requise pour jouer un rôle de premier plan».

Voyons ensuite les résultats de la Fondation canadienne pour l'innovation.

In January of this year, the CFI announced investments of \$779 million for projects at 69 Canadian universities, colleges, hospitals and not-for-profit institutions. This includes research into therapies for recovery from spinal cord injury, for sustainable high-quality water supply, for the prevention and cure of cardiovascular disease, and for improved fire safety in residential and commercial buildings.

This brings direct CFI allocations to date to over \$1.5 billion. It is an investment that is already delivering bottom-line results.

For example, at the Université de Montréal, the CFI has contributed toward the purchase of state-of-the-art equipment that will allow researchers to collect, store, assess and compare blood and tissue samples from cancer patients. In doing so, the researchers are working toward new therapies and treatment strategies for women with breast and ovarian cancer.

The foundation is also investing in projects that provide the scientific research necessary to improve Canada's economic competitiveness and keep us at the forefront of new high-technology industries.

For instance, a grant from the foundation has enabled the Pacific Centre for Advanced Material and Microstructures to obtain new semiconductor processing and fabrication facilities. In these facilities at the University of British Columbia and Simon Fraser University, among others, researchers have produced, for the first time in Canada, nitride semiconductors. This innovation not only has great potential for the microelectronics industry, but also transforms the centre, like so many other CFI recipients, into a major player in the international research scene.

Mr. Chairman, I have brought these examples to light because far too many times in public life we do not share the successes that we have achieved in this country — the successes of certain policy directions. I think it is fundamental that we bring around the table an attitudinal change to celebrate success in Canada and to also bring to light to not only ourselves here but indeed to Canadians that there are great things being achieved in this country, and they need to be highlighted. Canadians need to know that the funding and the investments that we make as a government — after all, it is their tax money that we have to responsibly invest — makes sense.

I would like to bring to my position as Secretary of State for Financial Institutions an agenda to tell Canadians exactly what this government and all of us together as parliamentarians have been able to achieve for the people of Canada. It will be a constant theme during my term as Secretary of State for Financial Institutions.

Incidentally, I said that CFI direct investment now totals \$1.5 billion. Again, this is just part of the story.

En janvier dernier, la FCI a annoncé des investissements de 779 millions de dollars pour des projets devant être menés dans 69 universités, collèges, hôpitaux et établissements sans but lucratif du Canada. Ces projets comprennent des initiatives de recherche sur le traitement des lésions de la moelle épinière, sur l'approvisionnement durable en eau de grande qualité, sur la prévention et la guérison des maladies cardiovasculaires et sur l'amélioration de la sécurité-incendie dans les édifices résidentiels et commerciaux.

Cela porte à plus de 1,5 milliard de dollars l'investissement direct de la fondation. Cet investissement apporte déjà des résultats très concrets.

Par exemple, à l'Université de Montréal, la fondation a contribué à l'achat de matériel de pointe qui permettra aux chercheurs de prélever, d'entreposer, d'analyser et de comparer des échantillons de tissus et de sang de patients cancéreux. Les chercheurs peuvent ainsi travailler à la mise au point de nouveaux traitements ou stratégies thérapeutiques pour les femmes atteintes du cancer du sein ou des ovaires.

La fondation investit également dans des projets qui donnent lieu à la recherche scientifique nécessaire pour accroître la compétitivité économique du Canada et nous maintenir à la pointe des nouvelles industries de haute technologie.

Par exemple, une subvention de la fondation a permis au Pacific Centre for Advanced Material and Microstructures de se doter de nouvelles installations de fabrication et de traitement de semi-conducteurs. Dans ses locaux, situés notamment à l'Université de la Colombie-Britannique et à l'université Simon Fraser, des chercheurs ont produit, pour la première fois au Canada, des semi-conducteurs à base de nitrure. Cette innovation est non seulement très prometteuse pour le secteur de la micro-électronique, mais elle transforme également le centre, comme tant d'autres bénéficiaires de la fondation, en un acteur de premier plan sur la scène internationale de la recherche.

Monsieur le président, j'ai mis en lumière ces exemples car trop souvent dans la vie publique on passe sous silence nos réussites dans ce pays, le succès de certaines orientations politiques. Je pense qu'il est fondamental d'opérer un changement de mentalité afin de célébrer les réussites canadiennes et prendre conscience et faire réaliser aux Canadiens les grandes choses qui se font chez nous. Il faut que les Canadiens sachent que le financement et les investissements effectués par leur gouvernement — après tout, c'est l'argent de leurs impôts que nous devons investir de manière responsable — remplissent leur but.

Je me fixe pour tâche dans mes fonctions de secrétaire d'État aux institutions financières d'expliquer exactement aux Canadiens ce que ce gouvernement, et nous tous ensemble à titre de parlementaires, avons réussi à accomplir pour les Canadiens. Ce sera le thème constant de mon mandat de secrétaire d'État aux institutions financières.

Incidentement, j'ai dit que l'investissement direct de la FCI totalise maintenant 1,5 milliards de dollars, mais ce chiffre ne représente qu'une partie du tableau.

Canadians will actually see close to \$4 billion in research activity leveraged, because of the contributions to the research projects by other private- and public-sector funding partners. This reinforces the point I made earlier, Mr. Chairman, about how up-front funding can deliver major benefits through the power of leveraging.

Incidentally, this is also an appropriate moment to address another concern raised in the latest report by the Auditor General: the fact that the “up front grants used to establish the foundations often occur near the end of the government’s fiscal year to achieve a so-called desired accounting result.

There is no coincidence here; neither is there any fiscal game-playing. What you are seeing is simply bottom-line proof of the government’s commitment to responsible financial stewardship. Even when it comes to important national objectives — such as helping students, or scientific and medical research — our government will not commit funding unless we are certain that we have the resources to do so. This has been part of our prudent approach to budget planning right from the beginning.

Mr. Chairman, I spent five years as Chair of the Finance Committee in the other place, and this is precisely what Canadians called for. Every single pre-budget consultation that I held in those five years, every single report spoke to the reality that Canadians want their government to be fiscally responsible. That is why, in many cases, our foundation grants were made close to the financial year-end, because that is the time when we can be sure that the money is available without jeopardizing our balanced budget.

Mr. Chairman, I know that your committee has questions to raise, but before concluding, let me make one further point, emphasizing that the federal government remains sensitive and open to the Auditor General’s concern about the issues of oversight and accountability. We know that improvements can always be made. That is why we are examining ways to address specific issues, including requirements for public corporate plans, annual performance reports and independent evaluation reports.

The government will continue to explore all avenues for improvement, in partnership with the Auditor General, all stakeholders and Parliament. I personally look forward to any recommendations that this committee may have.

At the same time, we feel we should not put at risk the ability of the foundations to make effective, timely and expert decisions on the investments Canada needs for a stronger, more innovative economy. The government’s investments in science are an important part of our agenda.

In conclusion, honourable senators, let me summarize some of the key reasons why we feel the foundations we have established or fund warrant your continued support.

Les Canadiens bénéficient en fait d’une activité de recherche proche de 4 milliards de dollars grâce aux contributions à ces projets venant d’autres partenaires des secteurs privé et public. Cela confirme ce que je disais plus tôt, monsieur le président, à savoir que le financement par dotation initiale permet d’exercer un effet de levier particulièrement avantageux.

Cela m’amène à une autre observation formulée dans le dernier rapport du vérificateur général, à savoir le fait que les subventions initiales servant à mettre sur pied les fondations sont souvent octroyées en fin d’exercice pour obtenir un certain résultat comptable.

Ce n’est pas là une coïncidence ni un subterfuge financier. C’est simplement la preuve de la volonté du gouvernement d’assurer une gestion financière saine. Même quant il s’agit d’objectifs nationaux importants — comme l’aide aux étudiants ou à la recherche médicale scientifique — notre gouvernement n’engage pas de fonds dont il n’est pas certain de pouvoir disposer. Cela fait partie de l’approche prudente que nous avons adoptée depuis le début en matière de planification budgétaire.

Monsieur le président, j’ai passé cinq années comme président du Comité des finances des communes et c’est précisément ce que les Canadiens réclamaient. Chacun des rapports que nous rédigeons suite aux consultations prébudgétaires au cours de ces cinq années répercutait la réelle aspiration des Canadiens à une gestion financière responsable. C’est pourquoi, dans bien des cas, les subventions aux fondations étaient débloquées en fin d’exercice, car ce n’est qu’à ce moment que nous étions certains de pouvoir disposer de ces sommes sans menacer l’équilibre budgétaire.

Monsieur le président, je sais que les membres de votre comité ont des questions à poser. Mais avant de conclure, j’aimerais souligner que le gouvernement est sensible à la préoccupation exprimée par le vérificateur général sur le plan de la surveillance et de la reddition de comptes. Nous savons qu’il y a toujours place pour l’amélioration. C’est pourquoi nous explorons les moyens de calmer certaines craintes, notamment par la publication des plans d’activités, des rapports annuels sur le rendement et les rapports d’évaluation indépendants.

Le gouvernement continuera d’explorer toutes les améliorations possibles, de concert avec le vérificateur général, toutes les parties intéressées et le Parlement. Personnellement, j’attends impatiemment les recommandations que votre comité pourrait formuler à ce sujet.

Toutefois, nous pensons qu’il ne faut pas mettre en péril la capacité des fondations de prendre en temps voulu des décisions éclairées quant aux investissements dont le Canada a besoin pour créer une économie plus dynamique et plus novatrice. Les investissements du gouvernement dans la science constituent un volet important de notre programme.

En conclusion, honorables sénateurs, permettez-moi de résumer les principales raisons pour lesquelles nous estimons que les fondations mises sur pied ou financées par le gouvernement méritent votre soutien durable.

The decisions to provide funding to arm's-length organizations was debated and approved by Parliament, which thus agreed that they could serve a vital public service role. Decisions about what projects are to be funded are made by panels of experts in the field. Providing funding upfront ensures stability and allows the directors of the foundations to leverage funds from the private sector and other levels of government.

Most important, public money is not being put at risk. Parliament authorized the use of these funds in areas that virtually all Canadians see as important to our economic and social future. Annual audited reports are prepared by all organizations.

Given these attributes, I hope you will agree that the organizations we have established indeed are truly foundations for our national economic success.

We will be glad to answer your questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Bevilacqua, for a very cogent and clear statement of the government's position on these matters.

I should say that the committee has never considered, much less commented in any critical or adverse way, on the particular activities that these foundations are engaged in. I am glad you put something of their good work on the record tonight.

The question for us is, are all these good things possible because these foundations are at arm's length from the government and Parliament? If so, what does that say about government and Parliament?

Mr. Bevilacqua: Honourable senators, it says that government and Parliament have made a wise decision to establish these foundations.

The Chairman: Is it not about our relevance, Mr. Bevilacqua? In the new areas of economic and technological challenge facing the country, are we not equipped to do them in the traditional way, through departments and responsible ministers or agencies that are closer in their responsibility and accountability to Parliament? Must we set up arm's-length foundations, such as you have described here, to do these things competently?

Mr. Bevilacqua: Mr. Chairman, you used an interesting word: "traditional." You are right. We live in an era where government must also review the way we do things.

There is nothing wrong with perhaps departing from traditional ways of doing things. These arm's-length organizations provide us with another avenue by which we can seek expert advice and focus on specific areas. Second, I am attracted to the great potential it provides for leveraging.

La décision de verser des fonds à ces organismes autonomes a été débattue et approuvée par le Parlement, lequel convenait ce faisant qu'il pouvait jouer un rôle vital de services publics. Les projets retenus pour financement sont choisis par des comités d'experts. L'octroi de fonds initiaux assure la stabilité et permet aux administrateurs des fondations de solliciter d'autres fonds auprès du secteur privé et d'autres paliers de gouvernement.

En outre, et c'est primordial, les fonds publics ainsi investis ne risquent pas d'être perdus. Le Parlement a autorisé l'utilisation de ces fonds dans des secteurs que pratiquement tous les Canadiens estiment importants pour l'avenir de notre société et de notre économie. Toutes les fondations présentent des rapports annuels vérifiés.

Compte tenu de ces garanties, vous conviendrez avec moi, j'espère, que les structures établies par notre gouvernement constituent véritablement l'assise de notre réussite économique nationale.

Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Bevilacqua, de cet énoncé très clair et réfléchi de la position gouvernementale dans ce domaine.

Je signale que le comité ne s'est jamais penché sur les activités de ces fondations et ne les a certainement pas critiquées. Je suis heureux que vous ayez fait état ce soir de certains de leurs accomplissements.

La question qui se pose à nous est de savoir si toutes ces bonnes choses sont possibles uniquement parce que ces fondations sont autonomes par rapport au gouvernement et au Parlement? Dans l'affirmative, que cela implique-t-il sur le plan des capacités du gouvernement et du Parlement?

M. Bevilacqua: Honorables sénateurs, cela implique que le gouvernement et le Parlement ont pris une sage décision en créant ces fondations.

Le président: Cela ne met-il pas en question notre raison d'être, monsieur Bevilacqua? Face aux nouveaux défis économiques et technologiques qui confrontent le pays, ne sommes-nous pas équipés pour agir de la manière traditionnelle, par le biais de ministères ou d'organismes et de ministres responsables directement devant le Parlement? Faut-il mettre sur pied des fondations indépendantes, comme celles que vous avez décrites ici, pour faire ce travail avec compétence?

M. Bevilacqua: Monsieur le président, vous avez employé un mot intéressant: «traditionnel». Vous avez raison. Nous vivons à une époque où le gouvernement doit remettre en question la façon de faire les choses.

Il n'y a rien de mal à déroger aux façons de faire traditionnelles. Les fondations indépendantes nous fournissent un autre moyen de rechercher des avis experts et d'agir dans des domaines particuliers. Deuxièmement, je trouve attrayant le gros effet multiplicateur qu'elles offrent.

We live in an era where change is rapid. One often hears the phrase today that the only constant thing is change. That is so true. Boards of directors and individuals involved in these organizations provide us with their expertise. They do it above and beyond our role as government.

I believe you need to access resources — intellectual, financial, and otherwise — from across society. Government needs to be open to that. We should rid ourselves of the notion that we must be tied to traditional ways of doing things. We should welcome the fact that these foundations have been created. They are doing great work. That is what Canadians care about.

If I went to a Canadian and said, “For every dollar the federal government is going to spend, we are going to generate an extra two or three” — I will be parochial for a moment — in my riding they would not applaud that. Canadians think outside the proverbial box. We need to create other avenues to achieve the same end.

I often put myself in the shoes of the ordinary Canadian who looks at government and says, “What is the government doing? Should the government be involved in every single decision?” First, we are involved in these decisions because it was an act of Parliament that created at least three of those foundations. We recognize the benefits of moving in that direction.

I set that out clearly in my comments. There is accountability, leveraging and focusing on specific areas and generating results. The generation of results is key.

The Chairman: Departing from the traditional ways is an open and interesting area for debate. Perhaps some senators will take it up.

Senator Bolduc: Mr. Bevilacqua, we are happy that you are here, because you had the interesting experience as the Chairman of the Finance Committee on the other side. I have had occasion to look at your reports often. I believe your appointment is a good one.

In the last 10 or 15 years, we have expanded our delivery mechanism or processes. When I was a young man, in the 1930s, we had the ministers, the departments, a few staff agencies like Treasury Board and the cabinet and that was it. At the end of the 1930s, we began to have a few governmental corporations, but mostly regulatory bodies.

In the 1940s, we had government corporations for the war period. Then we developed departmental corporations, governmental corporations and Crown companies. It continued.

In the 1970s and 1980s, we maintained the postulate of efficiency on one side and responsible government on the other. We delegated much more than in the traditional way. We added new machinery, such as the special agencies and later, the foundations.

Nous vivons à une époque de mutations rapides. On entend souvent l'expression: «Le changement est la seule constante». C'est tellement vrai. Les administrateurs et employés de ces organisations nous apportent leurs connaissances expertes. Cette fonction vient compléter le rôle du gouvernement.

Je pense que nous devons mettre à contribution les ressources — intellectuelles, financières et autres — de toute la société. L'administration doit être ouverte à cela. Il ne faut pas être esclave de la façon traditionnelle de faire les choses. La création de ces fondations mérite d'être saluée. Elles font un excellent travail. C'est cela qui compte pour les Canadiens.

Si j'allais voir un Canadien de ma circonscription — ayons l'esprit de clocher un moment — pour lui dire: «Pour chaque dollar que le gouvernement fédéral va dépenser, nous allons en générer deux ou trois autres», il applaudirait. Les Canadiens sont ouverts aux solutions non conventionnelles. Il faut créer d'autres moyens de parvenir à la même fin.

Je me mets souvent à la place du Canadien ordinaire qui considère le gouvernement et demande: «que fait le gouvernement? le gouvernement est-il seul à pouvoir prendre une décision?» Tout d'abord, nous avons un rôle dans ces décisions de par le fait que c'est une loi du Parlement qui a créé au moins trois de ces fondations. Nous connaissons les avantages de ce mécanisme.

Je l'ai indiqué clairement dans mon exposé. Il y a la responsabilité, l'effet de levier, la concentration sur des secteurs spécifiques et la production de résultats. L'essentiel est de produire des résultats.

Le président: L'abandon des méthodes traditionnelles est un intéressant sujet de débat. Peut-être quelques sénateurs voudront-ils s'en saisir.

Le sénateur Bolduc: Monsieur Bevilacqua, nous sommes heureux de vous voir car vous bénéficiez de l'expérience intéressante d'avoir présidé le Comité des finances de l'autre chambre. J'ai souvent eu l'occasion de lire vos rapports. Je trouve votre nomination une décision heureuse.

Au cours des 10 ou 15 dernières années, des mécanismes administratifs nouveaux ont vu le jour. Lorsque j'étais un jeune homme, dans les années 30, il y avait des ministres, des ministères, quelques organes centraux comme le Conseil du Trésor et le Cabinet, et c'était tout. Vers la fin des années 30, on a commencé à créer quelques sociétés d'État, mais surtout des organes de réglementation.

Dans les années 40, des sociétés d'État ont été créées pour l'effort de guerre. Ensuite, il y a eu les sociétés ministérielles, les sociétés publiques et les sociétés de la Couronne. Le mouvement s'est poursuivi.

Au cours des années 70 et 80, on a maintenu le double postulat, celui de l'efficacité d'un côté et celui de la responsabilité gouvernementale de l'autre. On a commencé à déléguer beaucoup plus que par le passé. On a créé de nouveaux mécanismes, tels que les organismes de services spéciaux et, plus tard, les fondations.

Having been in the civil service for nearly 40 years, I have seen that change. I do not disagree with the variety of delivery mechanisms. Those are not the problem. There are many good things in a variety of mechanisms and processes to deliver public services in a more efficient way. We must consider other aspects of responsible administration.

In the report, the Auditor General saw three difficulties.

[*Translation*]

Communication of information to Parliament and the public must be improved.

[*English*]

That is to say that there is room for improvement in the communication of information to Parliament and the public. Second, the system of external auditing is insufficient. Third, there is an absence of ministerial oversight.

I know what your answer will be to that. I listened carefully to what you said. You made a good case for the foundations. The other side also has good points.

Outside of the annual report of the foundations, what information do we have? We receive reports once a year. That is almost all we have. Do you agree with the weaknesses that the Auditor General found? I know in your presentation you said that you do not agree.

The auditor general said three important things.

[*Translation*]

External auditing is lacking.

[*English*]

Financial statement auditing is one thing, but a real auditing, as the Auditor General does with departments and other organizations, is another matter. You will not find that in the report of a private foundation.

I am not the minister supervising those organizations. However, I am certain that you and Mr. Martin both said that your reasoning was, "We are dealing with matters of research and innovation and we will give that to the scientists. They know the business better than we, and they will do a good job." Do you think that you had a real oversight of the business while they were operating over the last two years?

Mr. Bevilacqua: Honourable senators, there again, we need to perform evaluations. Those are available. I do not wish to leave honourable senators with the impression that somehow we think the Auditor General is 100 per cent wrong. The reason I came here this evening was not only to give you my side of the story, but also to listen to what you have to say. It is important for me to hear your views on this issue.

Ayant travaillé dans la fonction publique pendant près de 40 ans, j'ai assisté à ces changements. Je ne suis pas opposé à la diversité des mécanismes de prestation de services. Le problème n'est pas là. Il y a quantité d'avantages à disposer d'une diversité de mécanismes et de processus pour fournir les services publics de manière plus efficiente. Mais il ne faut pas perdre de vue d'autres aspects de la responsabilité administrative.

Dans son rapport, la vérificatrice générale discernait trois difficultés.

[*Français*]

La communication de l'information au Parlement et au public doit être améliorée.

[*Traduction*]

Autrement dit, il y a lieu d'améliorer la communication de l'information au Parlement et au public. Deuxièmement, le système de vérification externe laisse à désirer. Troisièmement, il y a un manque de supervision ministérielle.

Je sais ce que vous répondrez à cela. Je vous ai écouté attentivement. Vous avez fait valoir de bons arguments en faveur des fondations. La partie adverse a également de bons arguments.

De quels renseignements disposons-nous, en dehors du rapport annuel des fondations? Nous recevons des rapports une fois par an. Nous n'avons presque rien d'autre. Admettez-vous les faiblesses décelées par la vérificatrice générale? Je sais que vous avez dit ne pas être d'accord dans votre exposé.

La vérificatrice générale a dit trois choses importantes.

[*Français*]

La vérification externe est insatisfaisante.

[*Traduction*]

La vérification des états financiers est une chose, mais une véritable vérification approfondie, comme celle que le vérificateur général mène auprès des ministères et autres organismes, en est une autre. Le rapport d'une fondation privée n'est soumis à rien de tel.

Je ne suis pas le ministre de tutelle de ces organisations. Cependant, je suis sûr que le raisonnement suivi par M. Martin et vous-même consistait à dire: «Dans ces questions de recherche et d'innovation, laissons faire les scientifiques. Ils connaissent ces choses mieux que nous et feront un bon travail». Pensez-vous avoir pu exercer une supervision réelle de leurs activités au cours des deux dernières années?

M. Bevilacqua: Honorables sénateurs, là encore il s'agit d'effectuer des évaluations. Il y en a déjà eu. Je ne veux pas vous donner l'impression que nous considérons que la vérificatrice générale se trompe à 100 p. 100. La raison de ma présence ce soir n'est pas seulement de défendre mon point de vue mais consiste aussi à écouter vos avis. Votre point de vue sur cette question est important.

A number of things provide us with an opportunity to analyze exactly what these foundations are doing. First, you can access their business plan and their corporate report. Of course, there is the audit, as you correctly pointed out.

As well, the fact they can come in front of a this committee speaks to the fact that they must meet the standards set for them as well, because I know this committee to be an influential committee and one that does thorough work. If the president of one of the foundations appears in front of you, you will have in your hands various reports and you will ask the questions that will make them responsible for their activities as presidents and members of boards of directors.

I want to also say that the government agreed with the Auditor General that some strengthening of the accountability was beneficial, and have taken some steps to do so in the development of funding agreements. As you know, we have funding agreements with these foundations.

There is the submission of business plans to the responsible minister. There is the minister's ability to undertake compliance audits and program evaluations, as well as the provision for a possible return of funds to the Consolidated Revenue Fund in the event of a windup. I know this is an issue raised in this committee as well. There are things in place.

Mr. Chairman, I would look at this as a great opportunity for your committee to exercise an important role in relation to this particular issue. This committee can take on a role to see if in fact these foundations are working, how well they are working and to also have an opportunity to have them appear and talk about their successes and some of their challenges. Of course, as well, you can access their audited statements for those who want to see the books.

Many opportunities are coming up as a result of these new structures. Always remember though that these foundations are working for Canadians. When I was travelling the country as Chair of the Finance Committee I had the sense that these foundations had a great deal of support from the Canadian public because they were dealing with areas that were of deep concern to them.

Senator Bolduc: In the case of the two that you emphasized, there is legislation establishing those organizations. However, the others were established by the Corporations Act and such things. The only guideline that you gave was the agreement with them.

Mr. Bevilacqua: Yes.

Senator Bolduc: Their constitution is really the agreement. I can understand that at the beginning of those new mechanisms you decided to go one by one and not attempt to make a general framework. You decided to say that Genome Canada will be this way, will have that type of agreement. The Auditor General said in the case of those delegated organizations there is a lot of difference between the agreements in terms of the framework of accountability. That puzzles me a bit.

Il existe pour nous plusieurs possibilités d'analyser exactement ce que font les fondations. Premièrement, vous avez accès à leurs plans d'activité et à leurs rapports annuels. Ensuite, comme vous l'avez signalé, il y a la vérification.

Ensuite, le fait qu'elles puissent être convoquées par votre comité signifie qu'elles devront respecter les normes qu'on leur fixe, car je sais que votre comité est influent et fait un travail minutieux. Si le président de l'une des fondations comparait devant vous, vous aurez en main divers rapports et vous pourrez leur poser des questions telles que leurs représentants auront à vous rendre compte de leurs actes en tant que présidents et administrateurs.

J'ajoute aussi que le gouvernement a reconnu, suivant en cela la vérificatrice générale, qu'il serait bénéfique de renforcer la reddition de comptes et a pris des mesures en ce sens, avec notamment la signature d'accords de financement. Comme vous le savez, nous avons des accords de financement avec ces fondations.

Il y a donc la présentation de plans d'activités au ministre de tutelle. Il y a la faculté du ministre d'effectuer des vérifications de conformité et des évaluations de programmes, ainsi que la restitution éventuelle au Trésor des fonds en cas de liquidation. Je sais que votre comité a également soulevé ce problème. Des mécanismes sont en place.

Monsieur le président, je considère qu'il y a là une excellente occasion pour votre comité de jouer un rôle important dans ce domaine. Votre comité peut se donner pour rôle de scruter le fonctionnement de ces fondations, les convoquer à comparaître pour faire le point de leur action. En outre, bien sûr, vous aurez accès aux états financiers vérifiés, pour ceux d'entre vous qui veulent voir les comptes.

Ces nouvelles structures ouvrent quantité de possibilités. N'oubliez pas que ces fondations sont au service des Canadiens. Lorsque je sillonnais le pays à titre de président du Comité des finances, j'ai retiré l'impression que ces fondations rencontraient un vaste soutien de la part du public canadien car elles s'occupent de sujets qui l'intéresse au plus haut point.

Le sénateur Bolduc: Dans le cas des deux principales fondations, elles ont été créées par une loi. Cependant, les autres ont été formées sous le régime de la Loi sur les sociétés, ce genre de choses. Leurs seules lignes directrices résident dans l'accord passé avec elles.

M. Bevilacqua: Oui.

Le sénateur Bolduc: Cet accord constitue en fait leurs statuts. Je peux comprendre que vous ayez décidé de procéder au cas par cas initialement, sans tenter de créer un cadre général. Vous avez donné telle structure à Genome Canada, sur la base de tel type d'accord. La vérificatrice générale a relevé énormément de différences entre les accords passés avec les différentes fondations sur le plan de la reddition de comptes. Cela me surprend un peu.

Is it the time, in your opinion, to modify the Financial Administration Act so that you can put into it some framework of accountability for that general type of organization?

Mr. Bevilacqua: That is an interesting point. We, of course, will take your point into consideration. There is no question that we are always trying to improve agreements. In some cases, it will have to be done through the funding agreements themselves. In the other three we have to do it through legislation.

If I may, Mr. Chairman, I will go back to some of the things I did in my 13 years in public life. The same thing applies to this. When I was Parliamentary Secretary to Minister Axworthy during social security review, we were quite busy redesigning Canada's social security and safety net. There were those who said that the cookie-cutter approach may in fact, apply very well. I was not one of them. I felt that flexibility in an economy like ours or in any kind of relationship — be it government and business, private and not-for-profit sector — must be in there. A cookie-cutter approach cannot be used for all the deals that are made with organizations like this. However, I understand what you are saying.

Senator Bolduc: We did that when we established the Financial Administration Act. From the traditional government administration to what we used to call the “modern” one in the 1960s, we decided to have a Financial Administration Act with various annexes. There was an annex for the Parliament Corporation, another one for the government corporation and another one for the Crown companies. It was decided that some administrative regulatory commissions would be considered a department, and things like that. We did make that effort.

Now I know it is much more diversified, but what I think we should concern ourselves with only two or three basic principles of public administration — be it in the department or in a foundation or anywhere. First, there is the competence of the people. To find out who is the most competent to do the job a competition can be conducted. In that way we can build a competent civil service in the Ministry of Finance and in the Ministry of Foreign Affairs in Canada just like that old traditional system. That is why I am convinced that it is good for everyone.

That is one of the basic principles. The second principle involves ethics and impartiality in the public service otherwise it is patronage. If you know the administration of Canada like I do, you have to be sure that the frailty of human nature will be framed in such a way that it will work.

Third, we must have political supremacy in Canada, and the only way to do it is to have accountability. Some ways of doing accountability have been proposed by the Auditor General. For example, there are 12 recommendations. Would you agree to look at those 12 recommendations? I look at them; I think they are very serious. I would like you to tell me if you are ready to look at the 12 recommendations in 137, 149, 154, 162, 163, 164, 169, 181, 101, 115, 116 and 117.

Ne pensez-vous pas qu'il est temps de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques de façon à ériger un cadre général de reddition de comptes pour ce type d'organisations?

M. Bevilacqua: C'est une idée intéressante. Nous allons évidemment y réfléchir. Il va de soi que nous cherchons toujours à améliorer les accords. Dans certains cas, il faudra procéder par le biais des accords de financement eux-mêmes. Dans le cas des trois autres, il faudra pour cela une loi.

Si vous le permettez, monsieur le président, je rappellerai certaines choses que j'ai faites au cours de mes 13 années de vie publique. Le même enseignement s'en dégage. Lorsque j'étais secrétaire parlementaire du ministre Axworthy, lors de l'examen de la sécurité sociale, nous nous sommes attaqués à la refonte du filet de sécurité sociale du Canada. D'aucuns estimaient qu'un gabarit unique marcherait très bien. Je ne faisais pas partie de ceux-là. J'estimais que, dans une économie comme la nôtre, la flexibilité devait prévaloir dans toute relation — que ce soit avec le secteur privé ou le secteur sans but lucratif. Il n'y a pas de solution unique que l'on puisse utiliser pour tous les accords avec des organisations comme celles-ci. Cependant, je comprends où vous voulez en venir.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que nous avons fait en promulguant la Loi sur la gestion des finances publiques. En passant de l'administration gouvernementale traditionnelle à ce que nous appelons la gestion «moderne» dans les années 60, nous avons adopté une loi sur la gestion des finances publiques comportant diverses annexes régissant les différentes entités. Il y en avait une pour le Parlement, une pour les administrations gouvernementales et une pour les sociétés d'État. On a décidé que certaines commissions de réglementation administrative seraient considérées comme un ministère, ce genre de choses. Nous avons fait cet effort.

Je sais que maintenant c'est beaucoup plus diversifié, mais il me semble que deux ou trois principes fondamentaux d'administration publique devraient s'appliquer aux fondations aussi bien qu'aux ministères. Premièrement, il y a la compétence du personnel. Pour déterminer qui est le plus compétent pour un poste, on organise un concours. C'est ainsi que l'on construit une fonction publique compétente, que ce soit au ministère des Finances ou à celui des Affaires étrangères, tout comme dans l'ancien système traditionnel. C'est pourquoi je suis convaincu que c'est bon pour tout le monde.

Voilà l'un des principes fondamentaux. Le deuxième est la déontologie et l'impartialité du service public, faute de quoi on devient victime du clientélisme. Si vous connaissez l'administration canadienne comme moi, vous savez qu'il faut se prémunir contre la fragilité de la nature humaine.

Troisièmement, il faut la suprématie politique au Canada, et la reddition de comptes est la seule façon de l'assurer. La vérificatrice générale a proposé quelques mécanismes en ce sens. Par exemple, elle formule 12 recommandations. Accepteriez-vous de réfléchir à ces 12 recommandations? Elles me paraissent tout à fait sérieuses. Pouvez-vous me dire si vous êtes prêts à envisager les 12 recommandations formulées aux paragraphes 137, 149, 154, 162, 163, 164, 169, 181, 101, 115, 116 et 117.

The Chairman: Has the government made any response to those recommendations through the minister, or officials?

Senator Bolduc: Since you are in finance you probably were the author of that budgetary plan. It is a well-structured document. Your answers to the Auditor General sometimes are that you do not agree with her view and that is all. I am not satisfied with that kind of answer, because I used to have some like that, too.

Mr. Bevilacqua: First, I want to thank you for giving us sort of a trip down memory lane of all the changes from the 1930s, 1940s, 1950s, 1970s, and 1980s. I am always ready and willing to learn from people who have been around longer than I have.

On the three issues that you raised about the competence of people as a principle and the issues of ethics and accountability, you will not get disagreement from any of us here. These are principles that we do not need to embrace. They are part of who we are as a department.

In reference to the other question, as you know, I have been on this job for nine days. I will let the deputy minister respond to the issue about our response to the Auditor General's report.

Mr. Kevin G. Lynch, Deputy Minister, Department of Finance: We actually have responded to the AG's report. We are working with the Auditor General and the Auditor General's office. In the last number of years we have consulted with the accounting profession on this issue. It is an evolving area in terms of public-private partnerships, as the secretary of state says. It is an area where all of us are learning and evolving.

If we are going to do new things, we have to find mechanisms to do it. That discussion is ongoing. The Auditor General has made some suggestions. The Accounting Standards Board is looking at that. They are debating it now and are expecting to come forward in a couple of years. We are having discussions with the Auditor General and with the office of the Comptroller General. We are all trying to find ways that keep the essential nature of these foundations, which allows us to do things in a much more innovative flexible way than we were able to do them in the past.

Senator Bolduc: In the budget plan you that you had consulted two large auditing firms and that they agreed with you. They are in a conflict of interest because we have so few of those firms in Canada and they want to have contracts. It is a good thing to have their views but to say that we agree with them is another matter.

Mr. Bevilacqua: I have raised these points already but I will repeat them because you once again asked the question. On the submission of the business plans to the responsible minister and the minister's ability to undertake compliance audits, these two issues speak to a concern you have and with which I agree. Others concerns include the undertaking of program evaluations and the provision for a possible return of funds to the Consolidated Revenue Fund in the event of a windup. We are moving there already. Some of these are issues that you obviously care about.

Le président: Le gouvernement a-t-il répondu à ces recommandations, par l'entremise du ministre ou de responsables?

Le sénateur Bolduc: Puisque vous êtes aux Finances, vous êtes probablement l'auteur de ce plan budgétaire. C'est un document bien structuré. Mais parfois vous répondez à la vérificatrice générale que vous n'êtes pas d'accord avec elle, et c'est tout. Je ne suis pas satisfait de ce genre de réponse, car moi aussi j'en recevais de cette sorte.

M. Bevilacqua: Je vous remercie, tout d'abord, de nous avoir emmené dans ce voyage à travers le temps jusqu'années 30, 40, 50, 70 et 80. Je suis toujours disposé à puiser dans l'expérience de mes aînés.

Aucun d'entre nous ici ne contestera les trois principes que vous avez énoncés, soit la compétence, la déontologie et la responsabilité. Nous n'avons pas à les épouser, ils sont déjà les nôtres au ministère.

Pour ce qui est de l'autre question, comme vous le savez, je ne suis en fonction que depuis neuf jours. Je laisserai le ministre parler de notre réponse au rapport de la vérificatrice générale.

M. Kevin G. Lynch, sous-ministre, ministères des Finances: Nous avons réagi au rapport de la vérificatrice générale. Nous nous concertons avec elle et avec ses services. Nous avons également consulté à ce sujet la profession comptable ces dernières années. Comme le secrétaire d'État l'a indiqué, les partenariats publics et privés sont un mécanisme qui évolue. Nous tous devons apprendre et évoluer.

Si l'on va faire des choses nouvelles, il faut trouver des mécanismes pour cela. Le débat se poursuit. La vérificatrice générale a formulé quelques suggestions sur lesquelles le Conseil des normes comptables se penche actuellement. Il prendra position dans deux ans. Nous nous concertons avec le bureau du vérificateur général et celui du contrôleur général. Nous cherchons tous des façons qui préservent la nature essentielle de ces fondations, lesquelles nous permettent de faire les choses de manière beaucoup plus novatrice et flexible que par le passé.

Le sénateur Bolduc: Dans le plan budgétaire, vous avez indiqué avoir consulté deux grands cabinets comptables et qu'ils sont d'accord avec vous. Ils sont en conflit d'intérêts car ces cabinets sont en très petit nombre au Canada et ils veulent avoir des contrats. Demander leur avis est une bonne chose, mais se réfugier derrière celui-ci en est une autre.

M. Bevilacqua: Je répéterai ce que j'ai déjà dit à ce sujet car vous avez une fois de plus posé la question. La présentation des plans d'activité au ministre de tutelle et la faculté de ce dernier de réaliser des vérifications de conformité répondent à une préoccupation que vous et moi partageons. D'autres mesures sont la réalisation d'évaluation des programmes et le reversement éventuel des fonds au Conseil du Trésor en cas de liquidation. Nous faisons déjà tout cela et cela répond aux préoccupations qui vous tiennent manifestement à coeur.

[*Translation*]

Senator Ferretti Barth: My question is about transparency. It is often talked about in the papers, even in the national caucus and such places. You mentioned in your presentation that taxpayers need to be informed both about the goals and the performance of these foundations, because they require large public investments. What type of process did you put into place in order to increase the transparency of the workings of the foundations?

If you consider these issues to be important, is it because you found deficiencies in this regard or a lack of information?

[*English*]

Mr. Bevilacqua: You ask a relevant question in the sense that, in the final analysis, what is government and governing all about? It is about providing the very best we can as parliamentarians to the people of Canada; it is also about letting the people of Canada know that in a collective way that people are benefiting.

I want to share with you a story. When I was Secretary of State for Science, Research and Development, I went to make an announcement with Genome Canada at Toronto's Sick Children's Hospital. Several things struck me when I was there that day. One was the fact that there I was in a world-class Canadian hospital — and I make this point in light of the challenges that we debate daily on the issue of health care. I was impressed by the great expertise in genomics that I saw in those laboratories. I was also struck by the fact that some of the scientists and researchers, not to mention the President of Toronto's Sick Children's Hospital, are Americans.

I highlight this because through foundations such as this and through the great investments we have made in research and development, we are becoming a magnet for the very best in the world. That has to be underlined in Canada. We spend a great deal of time talking about people going elsewhere, but very little time celebrating the fact that the President of Toronto's Sick Children's Hospital — a world-class hospital, is American.

I want to speak about these things, because what we are about. How do we as parliamentarians affect human beings? The President of the University of Toronto was in the United States and came back to Canada. Why is this happening? What benefits are we as parliamentarians bringing to Canadians?

These are just a couple of examples that I wanted to share with you based on my personal experience. When we talk about investment in genome, when we talk about the Canada Foundation for Innovation, let us not just look at the amount of money we are investing, let us look at what is happening to our country as a result of the creation of these foundations.

When you go to the various laboratories and find that the very best in the world are being attracted to Canada, make no mistake about it: we are in genomics because of the investment we made through the foundation. The Canada Foundation for Innovation

[*Français*]

Le sénateur Ferretti Barth: Ma question concerne la transparence. On en parle souvent dans les journaux, même au caucus national et ailleurs. Vous avez mentionné dans votre présentation qu'il fallait informer les contribuables à la fois sur le but et le rendement de ces fondations, car elles requièrent des investissements importants. Quel genre de mécanisme avez-vous mis en place pour améliorer la transparence du travail de ces fondations?

Si vous dites que ces points sont importants, serait-ce parce que vous avez constaté des lacunes, car à ce jour, il n'y avait pas d'information à ce sujet?

[*Traduction*]

M. Bevilacqua: Votre question est pertinente car, en dernière analyse, quelle est la finalité du gouvernement et de l'action de gouverner? C'est, à titre de parlementaires, offrir le meilleur service possible aux Canadiens, mais il s'agit aussi de le faire savoir aux Canadiens collectivement.

J'aimerais vous faire part d'une anecdote. Lorsque j'étais secrétaire d'État à la science, à la R-D, je suis allé faire une annonce avec Génome Canada à l'Hôpital pour enfants de Toronto. Plusieurs choses m'ont frappé ce jour-là. La première était que je me trouvais dans un hôpital canadien de catégorie mondiale — et je le fais ressortir vu les difficultés dans le domaine de la santé dont nous débattons quotidiennement. J'ai été impressionné par l'énorme savoir-faire de ces laboratoires en génomique. J'ai été frappé également par le fait que certains des scientifiques et chercheurs, et jusqu'au président de l'Hôpital des enfants de Toronto, sont Américains.

Je le souligne car, grâce aux fondations comme celle-ci et aux énormes investissements que nous avons réalisés dans la R-D, nous devenons un aimant pour les meilleurs cerveaux du monde. Il faut le souligner. On parle énormément de l'exode des cerveaux, mais on mentionne rarement que le président de l'Hôpital pour enfants de Toronto — un hôpital de renommée mondiale — est américain.

Je veux parler de ces choses car elles illustrent notre raison d'être. Quel effet, nous les parlementaires, avons-nous sur la vie des citoyens? Le président de l'Université de Toronto travaillait aux États-Unis et a choisi de revenir au Canada. Pourquoi? Quels avantages, nous les parlementaires, apportons-nous aux Canadiens?

Ce ne sont là que quelques exemples dont je voulais vous faire part, tirés de mon expérience personnelle. Lorsqu'on parle de notre investissement dans le génome, lorsqu'on parle de la Fondation canadienne pour l'innovation, ne considérons pas seulement le montant des dépenses, considérons aussi ce que ces fondations apportent au pays.

Lorsque vous visitez les divers laboratoires et constatez que les meilleurs cerveaux du monde viennent travailler au Canada, il ne faut pas s'y tromper: nous avons une présence en génomique à cause de l'investissement effectué par l'entremise de la fondation. La Fondation canadienne pour l'innovation nous a aidés à attirer

has also helped us attract individuals. You can go down the list through all the foundations and see that they are having a very positive impact on our country as a whole.

To focus on the foundation debate without viewing it as a larger strategy, without connecting the dots to see what we have been able to do as a government with the support of Canadians, would be a major error. I hope that parliamentarians on both sides of the House will understand that this view of seeing things through a tunnel vision and focusing on one issue at a time is passé. All these issues are very much interconnected.

When I am presenting the case for foundations, I am also talking about why the president of Toronto's Hospital for Sick Children came to Canada, why other scientists throughout the world are coming here, and how we have been able to develop a culture of opportunity and excellence.

While all the points about transparency are dead on — you are 100 per cent correct, senator — we must never lose focus on what exactly has transpired. What has happened as a result of these decisions?

Everywhere I go throughout Canada I get great feedback. Our job is to ensure that the transparency and accountability is there. I like the fact that your committee, the House of Commons committees, external auditors and ministers have been given more leeway to deal with this issue. We are moving in the right direction. We can always improve, but let us not just look at the program in isolation.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: You talked about informing the public. I would like to know by what means the public is going to be informed? What is the process? I appreciate everything you said and I now have a different perception. But this perception does not allow me to explain to the people I represent everything you just said. The public needs a more accessible discourse, in order for taxpayers to understand that these foundations are necessary because they bring many benefits to Canadians. If we do not explain it, the public will keep wondering. No one had explained the role of the foundations as you just did and I want to thank you for it.

[English]

Mr. Bevilacqua: I think we are singing from the same hymnbook. I do want these organizations to also raise the question of how their achievements are being projected in real terms to the public.

For example, with the Millennium Scholarship Fund, where 90,000 undergraduates have received scholarships and bursaries, their families and friends in their community are very much aware of the benefits drawn from this. However, we as a government, and the foundations themselves, must increase communication

ces scientifiques. Vous pouvez passer en revue toutes les fondations et constater qu'elles ont un impact très positif pour le pays tout entier.

Ce serait une grave erreur que se lancer dans le débat sur les fondations en faisant abstraction de la stratégie d'ensemble, sans considérer le tableau d'ensemble de l'action gouvernementale aux services des Canadiens. J'espère que les Parlementaires des deux Chambres comprendront qu'il n'est plus possible aujourd'hui de considérer toutes ces choses par le petit bout de la loupe, isolément. Toutes ces questions sont étroitement reliées entre elles.

Lorsque j'argumente en faveur des fondations, je parle en même temps des raisons pour lesquelles le président de l'Hôpital pour enfants de Toronto est venu au Canada, pourquoi des scientifiques du monde entier affluent chez nous et pourquoi nous avons pu forger une culture d'opportunité et d'excellence.

Si vous avez tout à fait raison de parler de transparence, sénateur, il ne faut pas non plus perdre de vue les résultats, tout ce qui a été fait grâce à ces décisions.

Partout où je vais au Canada les réactions sont très positives. Notre tâche est d'assurer la transparence et la reddition de comptes. J'aime le fait que votre comité, les comités de la Chambre des communes, les vérificateurs externes et ministres aient reçu une plus grande latitude sur ce plan. Nous allons dans la bonne direction. On peut toujours faire mieux, mais ne considérons pas ce programme en dehors de son contexte.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Vous avez parlé d'informer le public. J'aimerais savoir quels moyens vous allez prendre pour informer le public? Avec quels programmes? Comme vous me l'avez expliqué, je comprends bien ce que vous m'avez dit et j'ai maintenant une perception différente. Mais ma perception ne me permet pas d'expliquer aux gens que je représente ce que vous venez de me dire. Le public a besoin d'un langage plus accessible et plus clair, afin que ces contribuables sachent que les fondations sont nécessaires parce qu'elles rapportent beaucoup aux Canadiens. Si nous ne l'expliquons pas, le public va se questionner, comme il s'est questionné jusqu'à maintenant. Personne n'a expliqué le rôle des fondations comme vous le faites, et je vous en remercie beaucoup.

[Traduction]

M. Bevilacqua: Je pense que nous partageons la même optique vous et moi. Je veux que ces organisations s'interrogent également sur la manière de communiquer au public leurs réalisations.

Par exemple, dans le cas du Fonds des bourses du millénaire, les familles et amis des 90 000 étudiants bénéficiaires ont très conscience des avantages. Mais le gouvernement et les fondations elles-mêmes doivent améliorer la communication avec le public. C'est d'ailleurs un aspect que l'on peut aborder au moment de

with the public. It is one of those issues that can, in fact, be discussed when we are striking agreements. The ones that have already been written can be altered to, perhaps, give a greater role to communication.

These reports should include the obvious benefits that people draw from them, because there is no question that the success of public policy comes down to two things. Are we improving the quality of life for people? Are we improving their standard of living? We have to take whatever measures we can to let them know of the successes.

Senator Stratton: That was a very eloquent presentation in a romanticized way because this committee's responsibility is a financial responsibility. We have to watch the public purse. That is why we are around this table.

I have not heard you address the issue — to my satisfaction at any rate — as to how you are ensuring accountability to the Canadian public. You are in an entirely different era now, this is not post-September 11, this is post-Enron. I have not heard about one item that gives comfort to me that you have addressed this issue.

You say we have auditors. Well, so did Enron. You have not addressed that. What are you doing to address that? I thought that would be a part of your presentation, to accept the fact that we have had Enron, and here is what we are doing to counter that, to ensure that does not happen with these foundations. How can you answer that question?

Mr. Bevilacqua: I am glad to see you feel that one of your responsibilities in this committee is to make sure you protect the public purse.

Senator, out of all people, I know you are a very interested actor and observer of the Government of Canada. You would recognize that we work very hard in making sure the public purse is well managed. I do not want to go back to 1993 when we had a \$42 billion deficit.

Senator Stratton: Do not do that, or I will start getting political. Address the question.

Mr. Bevilacqua: I do not want to get political. The only thing I want to do here — and I think I have succeeded somewhat — is to make a case for foundations.

When you look at the audited financial statements by independent auditors, you look at the issue of the business plans, and the fact we have to undertake individual evaluation. The agreements that happened after budget 2001 contain provisions for audits of compliance, program evaluation and independent external auditors. The minister can undertake an audit of the recipient's compliance.

The Chairman: Excuse me, just for the record, because it has come up here, can you or one of the officials state what the objection the government has to letting the Auditor General loose on these foundations.

conclure les accords. Ceux déjà rédigés pourront être modifiés, peut-être, pour faire une plus grande place à la communication.

Ces rapports devraient couvrir les avantages évidents que les citoyens en retirent, car il ne fait aucun doute que le succès d'une politique dépend de deux choses: Améliorons-nous la qualité de vie des citoyens? Améliorons-nous leur niveau de vie? Nous devons prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faire connaître ces réussites.

Le sénateur Stratton: C'était une présentation très éloquente, sur un mode romantique, car la responsabilité du comité est de nature financière. Nous devons surveiller les deniers publics. C'est notre raison d'être autour de cette table.

Je ne vous ai pas entendu parler — du moins pas à ma satisfaction — de la manière dont vous comptez assurer la reddition de comptes envers le public canadien. Nous sommes passés aujourd'hui dans une ère entièrement différente, qui n'est pas l'après-11 septembre, mais l'après-Enron. Je n'ai rien entendu qui soit de nature à me rassurer.

Vous dites que nous aurons des vérificateurs comptables. Eh bien, Enron en avait aussi. Vous n'avez rien dit à ce sujet. Que fait-on pour prévenir une telle débâcle? Je pensais que vous couvririez cela dans votre exposé, reconnaissant le scandale Enron, et expliqueriez ce que vous faites pour éviter que cela ne se produise avec ces fondations. Que pouvez-vous me répondre à ce sujet?

M. Bevilacqua: Je suis heureux que vous estimiez que l'une des responsabilités de votre comité est de protéger les deniers publics.

Sénateur, je sais que vous, plus que quiconque, êtes un observateur très intéressé du gouvernement du Canada. Vous reconnaîtrez que nous travaillons très fort pour assurer la bonne gestion des deniers publics. Je ne veux pas rappeler l'époque avant 1993 où le déficit était de 42 milliards de dollars.

Le sénateur Stratton: Ne faites pas cela, sinon la discussion deviendra politique. Répondez à la question.

M. Bevilacqua: Je ne veux pas une discussion politique. La seule chose que je veux faire ici — et je pense y avoir quelque peu réussi — est de justifier les fondations.

Si vous considérez les états financiers vérifiés par des vérificateurs indépendants, si vous considérez les plans d'activités et le fait que nous devons effectuer des évaluations individuelles... Les accords signés après le budget 2001 prévoient des vérifications de conformité, l'évaluation des programmes et des vérificateurs externes indépendants. Le ministre peut commander une vérification du respect des conditions par les bénéficiaires.

Le président: Excusez-moi, aux fins du procès-verbal, car la question a été posée ici, est-ce que vous ou l'un des fonctionnaires pourriez indiquer les objections du gouvernement à l'idée de laisser le vérificateur général contrôler les comptes de ces fondations?

Mr. Peter DeVries, Director, Economic and Fiscal Policy Branch, Department of Finance: We want to ensure that these foundations are truly independent. The Auditor General is an agent of Parliament, so that would undermine, in part, the independence of the foundations.

Second, the Auditor General is the Auditor General of Parliament. To make the Auditor General also the auditor of an independent agent would seem to put her into a very difficult situation. You do get into a situation whereby you have an independent auditor for the foundation, and you have an independent auditor for Parliament.

As the Secretary of State noted, in the new provisions that were established with the 2001 budget and thereafter, we have made arrangements so the minister responsible can ask the Auditor General to go into these new foundations to ensure they are complying with the funding arrangement.

It is up to the minister, who can request that the Auditor General examine these foundations. We are walking a fine line in ensuring that the foundations are independent, while at the same time ensuring that they are accountable to Parliament.

Senator Stratton: The concern I have is that by the time that happens, the horses are gone; they are out of the stable. Usually that is what happens; the disaster has occurred and suddenly we must do something and the minister sends the AG in, too late.

That is really our concern. What you have done to address that? The potential. Talk about Enron, talk about how you have addressed that issue with respect to Enron. We need to hear that. What conditions have you put in to ensure that there can never be an Enron in any of these foundations? That is what we around this table need to hear.

Mr. Bevilacqua: I believe I went through them already.

Senator Stratton: I do not believe so. I do not accept that what you have done has addressed that particular concern.

Senator Cools: Mr. Chairman, maybe I am not following very well. Perhaps Senator Stratton could explain to us the relationship between Enron and these foundations.

Senator Mahovlich: Because those who ran Enron were thieves does not mean everybody else a thief.

Senator Cools: An assumption is being made.

The Chairman: We will have a chance to debate it in due course.

Senator Cools: This is not a debate. I want to make the point, however, that the minister must not believe for a moment that the view being expressed is the view of the entire committee.

The Chairman: The Secretary of State is an experienced parliamentarian.

Senator Stratton: If you feel you have addressed the question, sir, I will accept that. I do not agree with you, but I will accept it.

M. Peter DeVries, directeur, Direction de la politique économique et fiscale, ministère des Finances: Nous voulons assurer que ces fondations soient véritablement indépendantes. Le vérificateur général est un mandataire du Parlement et cela serait donc contraire à l'indépendance des fondations.

Deuxièmement, le vérificateur général est le vérificateur général du Parlement. Faire de lui également le vérificateur d'un agent indépendant le placerait dans une situation très difficile. On aurait une situation où l'on a un vérificateur indépendant de la fondation et un vérificateur indépendant du Parlement.

Comme le secrétaire d'État l'a fait observer, les nouvelles dispositions prises dans le budget 2001 et par après permettent au ministre de tutelle de demander au vérificateur général d'aller examiner ces nouvelles fondations pour vérifier qu'elles respectent l'accord de financement.

C'est à l'initiative du ministre, qui peut demander au vérificateur général d'examiner ces fondations. Nous essayons d'assurer un équilibre délicat entre l'indépendance des fondations et leur reddition de comptes au Parlement.

Le sénateur Stratton: Ma crainte est que les chevaux se soient déjà échappés de l'écurie avant que cela se fasse. C'est habituellement le cas: un désastre survient et tout d'un coup il faut intervenir et le ministre envoie le VG, trop tard.

C'est là réellement notre crainte. Qu'avez-vous fait pour prévenir ce risque? Parlez d'Enron, dites-nous de quelle manière vous prévenez le problème rencontré avec Enron. Nous avons besoin de l'entendre. Quelles conditions avez-vous mises en place pour assurer qu'aucune de ces fondations ne sera jamais le sujet d'un scandale de type Enron? C'est ce que nous, autour de cette table, avons besoin de savoir.

M. Bevilacqua: Je pense avoir déjà passé cela en revue.

Le sénateur Stratton: Je ne crois pas. Je ne pense pas que ce que vous avez fait réponde à ce souci particulier.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je ne saisis pas très bien. Peut-être le sénateur Stratton pourrait-il nous expliquer le rapport entre Enron et ces fondations?

Le sénateur Mahovlich: Ce n'est pas parce que les dirigeants d'Enron étaient des escrocs que tout le monde est un escroc.

Le sénateur Cools: D'aucuns semblent le croire.

Le président: Nous aurons l'occasion d'en débattre en temps voulu.

Le sénateur Cools: Ceci n'est pas un débat. Je veux toutefois faire ressortir une chose: le ministre ne doit pas penser un instant que tout le comité partage ce point de vue.

Le président: Le secrétaire d'État est un parlementaire d'expérience.

Le sénateur Stratton: Si vous estimez avoir répondu à la question, monsieur, je l'admets. Je ne suis pas d'accord avec vous, mais je l'admets.

Mr. Bevilacqua: Senator, I heard what you said. To look at what happened with Enron from a Canadian perspective is extremely important. There are lessons to be learned from it. What I have given you tonight is a defence of funding foundations. I have also outlined the steps we have taken thus far to address some of the concerns you and others have already raised. Your point, senator, is one that requires reflection. I cannot give you an answer on the entire Enron situation tonight for obvious reasons.

Senator Stratton: I appreciate that. My last question is: When will you be able to address that?

Mr. Bevilacqua: That is a very good question.

Senator Cools: Soon, very soon.

Mr. Bevilacqua: As soon as humanly possible.

Senator Banks: I took Senator Stratton's point to be not that the foundations are crooks but that Enron's auditors were notoriously unreliable, and that private auditors now have interests that go beyond auditing by a very long way. In some business applications, this tends to make them less than reliable.

The basis of Senator Stratton's question is what the Chairman set out when we sat down, which was that the concept of having foundations, which are focused, as you have suggested, is not being questioned by anyone. The question is, however, their accountability.

I am in favour of arm's-length government-funded undertakings. The question is which of the foundations ought not to be subject to sections 1 to 5 of the Financial Administration Act and not subject to special examinations by the Auditor General every four or five years, and why that is so. I know the answer in each case would be different.

You said improvements can be made. That is sometimes true. It is also true that in the case of some of the foundations improvements cannot be made. An extreme example is the Pierre Trudeau Foundation to which the government has given \$125 million. It is not a creation of government. It is a private foundation to which the Government of Canada has, no doubt properly and with the best intentions, given \$125 million. Clearly, we cannot impose any better accounting or transparency on that foundation than already exists because it is not in any sense a creation of government.

Is that not also true to a large degree, with respect to the foundations that were established before you started to suggest that the Auditor General can, in some circumstances, come in? I am asking that question from the standpoint of, say, CFI, which has a board of directors and an agreement in place that says, "Here is the money. Here is how you must spend it. There are responsibilities of the directors to spend it in that way." On the other hand, I know from personal experience that if the government comes later to that board and says, "We want to change the rules of the game. We want to add another layer of

M. Bevilacqua: Sénateur, je comprends ce que vous dites. Il est extrêmement important de considérer ce qui est arrivé à Enron selon une perspective canadienne. Il y a des leçons à en tirer. Ce que j'ai fait ce soir, c'est présenter les arguments en faveur des fondations. J'ai également indiqué ce que nous avons fait jusqu'à présent pour répondre aux préoccupations que vous-même et d'autres avez déjà exprimées. Ce que vous demandez, sénateur, mérite réflexion. Je ne peux vous donner une réponse ce soir, pour des raisons évidentes, sur toute l'affaire Enron.

Le sénateur Stratton: J'imagine bien. Ma dernière question sera donc pour demander quand vous serez en mesure de le faire?

M. Bevilacqua: C'est une très bonne question.

Le sénateur Cools: Bientôt, très bientôt.

M. Bevilacqua: Dès que ce sera humainement possible.

Le sénateur Banks: Le point que faisait valoir le sénateur Stratton n'est pas tant que les fondations sont des escrocs mais que les vérificateurs d'Enron étaient notoirement non fiables et que des vérificateurs privés ont aujourd'hui des intérêts qui dépassent largement la comptabilité. Cela tend à rendre ces cabinets peu fiables dans certaines circonstances.

Le fondement de la question du sénateur Stratton est ce que le président a bien expliqué au début, à savoir que l'objectif des fondations n'est contesté par personne, mais qu'il y a un problème avec la reddition de comptes.

Je suis en faveur de structures autonomes financées par l'État. La question est de savoir laquelle des fondations devrait ne pas être assujettie aux articles 1 à 5 de la Loi sur la gestion des finances publiques et non assujettie à des examens spéciaux du vérificateur général tous les quatre ou cinq ans, et pour quelle raison. Je sais que la réponse dans chaque cas va différer.

Vous avez dit que des améliorations peuvent être apportées. C'est parfois vrai. Il est également vrai que dans le cas de certaines des fondations, il n'y a pas d'améliorations possibles. Un cas extrême est celui de la Fondation Pierre Trudeau à laquelle le gouvernement a donné 125 millions de dollars. Elle n'est pas une émanation du gouvernement. C'est une fondation privée à laquelle le gouvernement du Canada a, à juste titre sans doute et avec la meilleure des intentions, donné 125 millions de dollars. Mais nous ne pouvons manifestement pas imposer une meilleure comptabilité ou transparence à cette fondation, car elle n'est en rien une création du gouvernement.

N'est-ce pas également vrai dans une large mesure des fondations créées avant que vous ayez commencé à dire que le vérificateur général pourrait, dans certaines circonstances, les contrôler? Je songe en particulier à la FCI, qui a un conseil d'administration et un accord qui dit en substance: «Voici l'argent, voici comment vous pouvez le dépenser. Les administrateurs sont tenus de le dépenser de cette façon». En revanche, je sais d'expérience personnelle que si le gouvernement arrive ultérieurement et dit à ce conseil d'administration: «Nous voulons changer les règles du jeu, nous voulons ajouter une autre

scrutiny, or we want to open up a door that was previously closed,” the board of directors is simply going to say, “No.” If they are properly at arm’s-length, that is the end of the discussion.

I want to make sure that I understood correctly that there are some foundations — in particular those which existed before 2001 — which, except in the most extraordinary set of circumstances, cannot be changed in terms of their transparency and accountability from what the present situation is. I am not suggesting that the present situation is wrong. They are in cement now, are they not?

Mr. Lynch: The Canada Foundation for Innovation is a good example. While there is legislation that set it up, there is also a funding agreement in place between the government and the foundation. Clearly, because the foundation is independent, the government cannot unilaterally change that funding agreement. However, with the agreement of both parties, the funding agreement could be changed.

In response to your question: Is it impossible to change it? Not at all. If both parties agree on a change, then it could be made. As I said before, if you looked at some of the changes we made in the foundations that we either set up or refunded in the 2001 budget, we did add some different features because of the ongoing evolution and discussions with both entities involved and the Auditor General. I think this is a process that will evolve. There is some capacity to revise ones that have already been there, if there is mutual consent.

Senator Banks: By definition, arm’s-length foundations will hit the barricades when someone says, “We want to add another degree of scrutiny.” That was just an observation and not a question, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Bevilacqua, would you get something for us? I do not expect an answer tonight. As you know, yesterday, the Prime Minister tabled what is colloquially referred to as an “ethics package.” Included in it are instructions to ministers and secretaries of state concerning Crown corporations, quasi-judicial boards, commissions and the like. In particular, he is telling them whether, how and under what circumstances they may make representations to those boards, commissions, et cetera.

In respect of each of these foundations we are talking about tonight, could you let us know where they fit with regard to representations from ministers and secretaries of state? I know you would have to get that in writing from some source, but I would appreciate having it.

Mr. Bevilacqua: We will get back to you as soon as possible.

Senator Kinsella: I have two areas to explore with the Secretary of State. One is the area of program evaluation. The second is the area of what I will describe as “interest definition.”

strate de vérification, ou bien nous voulons ouvrir une porte qui était jusqu’à présent fermée», le conseil d’administration va simplement répondre non. S’il est effectivement indépendant, c’est la fin de la discussion.

Je veux vérifier que mon interprétation est juste, que certaines fondations — en particulier celles qui existaient avant 2001 — ne sont pas tenues, sauf dans les circonstances les plus extraordinaires, d’accepter des modifications sur le plan de leur transparence et reddition de comptes. Je ne dis pas que leur comportement actuel laisse à désirer. Mais c’est gravé dans la pierre, n’est-ce pas?

M. Lynch: La Fondation canadienne pour l’innovation est un bon exemple. Elle a été créée par une loi, mais le gouvernement a également conclu avec elle un accord de financement. Évidemment, du fait que la fondation est indépendante, le gouvernement ne peut unilatéralement modifier cet accord de financement. Cependant, avec l’assentiment des deux parties, cet accord de financement peut être modifié.

En réponse à votre question, est-ce impossible de changer quelque chose? Pas du tout. Si les deux parties s’entendent sur un changement, il peut être apporté. Comme je l’ai dit, si vous regardez certains des changements que nous avons apportés aux fondations soit constituées soit refinancées dans le budget 2001, nous avons ajouté quelques éléments du fait de l’évolution et des discussions avec les deux entités concernées et le vérificateur général. Je pense que c’est un processus en évolution. Il y a une certaine capacité à réviser ce qui existe déjà, par consentement mutuel.

Le sénateur Banks: Par définition, les fondations indépendantes vont grimper sur les barricades si quelqu’un veut leur imposer un autre degré d’examen. C’est juste une observation, pas une question, monsieur le président.

Le président: Monsieur Bevilacqua, pourriez-vous faire quelque chose pour nous? Je ne m’attends pas à une réponse ce soir. Comme vous le savez, le premier ministre a déposé hier un ensemble d’instructions déontologiques qui s’adressent aux ministres et secrétaires d’État et portent sur leurs rapports avec les sociétés d’État, les tribunaux administratifs, les commissions et autres. Elles indiquent en particulier dans quelles mesures, sous quelles formes et dans quelles circonstances ils peuvent intervenir auprès de ces conseils, commissions, et cetera.

Pourriez-vous nous dire, pour chacune de ces fondations, comment elles se situent par rapport aux interventions des ministres et secrétaires d’État? Je sais que vous devrez obtenir des renseignements par écrit pour cela, mais j’aimerais bien avoir cela.

M. Bevilacqua: Vous l’aurez le plus rapidement possible.

Le sénateur Kinsella: J’aimerais explorer deux aspects avec le secrétaire d’État. L’évaluation des programmes en est un et le deuxième est ce que je qualifierais de «définition de l’intérêt».

Concerning program evaluation, would you explain to the committee the benchmarks that are established in the machinery that is in place for the evaluation of foundations' programs? Does the foundation establish the benchmarks for the internal program evaluation, or does the responsible minister do that?

I am speaking of program evaluation and whether they are achieving the objectives laid down in the statute and the expectation of government in terms of how well the foundation is achieving the objectives set by government as distinct from the auditing of the finances.

Mr. Lynch: I think we should get back to you with a comprehensive answer.

Certainly, in a number of them that I know well, the evaluation is done both against the legislation, if there is legislation, and against the terms and conditions of the funding agreement, which is there in all cases. The boards require that as a starting point because that is the mandate and it was the objective that was established. They may add other things, but certainly those that I have known directly have started with that as a minimum against which to do the evaluation.

Senator Kinsella: Are the foundations required to have a program evaluation unit in their foundation? It has been more than 10 years since I was a federal deputy minister. We would have a program evaluation unit in the ministry.

Do you still have one in the departments across the board? Will the program evaluation that is done by these foundations be the same as is done on the programs in the various ministries?

Mr. DeVries: As Mr. Lynch indicated, they are all different. They are dependent on the funding arrangements that the government has signed with the foundations. They would undertake the evaluations themselves.

Senator Kinsella: Who sets the benchmarks? Who will set the objectives against which the program is being evaluated? Will they themselves do that?

Mr. DeVries: Those were set in the funding agreements.

Senator Kinsella: Does the committee have copies of the funding agreements?

The Chairman: I do not know that we do and I do not know whether we can get them. We can try. I have already made the point, senator, at an earlier meeting, that now that we have the policy pretty well spelled out and a fairly robust defence of the policy from ministers and officials, our next step, if the committee wants to pursue the issue, is to have the foundations in one by one and/or the ministers who are involved.

Are those funding agreements public documents?

Mr. DeVries: We will check on that for you, Mr. Chairman. I am not sure they are all public documents. Some of them would be.

Sur le plan de l'évaluation des programmes, pourriez-vous expliquer au comité les critères présidant à ces évaluations? Est-ce que la fondation détermine les critères aux fins de l'évaluation interne des programmes, ou bien le ministre de tutelle les fixe-t-il?

Je parle de l'évaluation des programmes et des objectifs prévus par la loi, et des attentes du gouvernement sur le plan de la réalisation par la fondation des objectifs fixés par le gouvernement, par opposition à la vérification des comptes.

M. Lynch: Nous devons faire quelques recherches pour vous donner une réponse complète.

Pour un certain nombre d'entre elles que je connais bien, l'évaluation est faite à la lumière de la loi, s'il en existe une, et aussi des conditions énoncées dans l'accord de financement, lequel existe dans tous les cas. Les conseils d'administration ont besoin comme point de départ, car ce sont là le mandat et les objectifs qui leur sont assignés. Les accords peuvent spécifier d'autres choses encore, mais les fondations que je connais directement ont cela comme point de départ et point de référence pour les évaluations.

Le sénateur Kinsella: Les fondations sont-elles tenues d'avoir un service d'évaluation des programmes? Dix ans se sont écoulés depuis que j'étais sous-ministre fédéral, mais nous avons un service d'évaluation des programmes dans nos ministères.

Cela existe-t-il toujours dans tous les ministères? Est-ce que l'évaluation des programmes effectuée par ces fondations sera la même que celle des programmes des divers ministères?

M. DeVries: Comme M. Lynch l'a indiqué, toutes les fondations diffèrent. Tout dépend des accords de financement que le gouvernement a passés avec elles. Elles assureront les évaluations elles-mêmes.

Le sénateur Kinsella: Qui fixe les critères? Qui décide à la lumière de quels objectifs les résultats sont évalués? Le font-elles elles-mêmes?

M. DeVries: Les objectifs sont énoncés dans les accords de financement.

Le sénateur Kinsella: Le comité possède-t-il le texte des accords de financement?

Le président: Je ne pense pas et je ne pense pas non plus que nous y ayons accès. Nous pouvons essayer. J'ai déjà indiqué lors d'une réunion antérieure, sénateur, que maintenant, puisque la politique a été assez clairement énoncée et défendue de façon relativement robuste par les ministres et fonctionnaires, l'étape suivante pour nous, si le comité veut continuer à se pencher sur la question, consistera à entendre les fondations une par une, ainsi que les ministres de tutelle, le cas échéant.

Est-ce que ces accords de financement sont des documents publics?

M. DeVries: Il va falloir que je vérifie cela, monsieur le président. Je ne suis pas sûr que tous le soient. Dans certains cas, oui.

The Chairman: There you go. It varies from one to the next, and we will want to look into that.

Senator Kinsella: On the area of interest definition, what is the Government of Canada's policy regarding whom, at the end of the day, has the responsibility for defining the public interest? Does the government believe — there is a need to be careful here — that the foundation and the community of the participants in the given areas the foundation addresses might be making judgments or defining an area interest, whereas the government is always making judgments in terms of the national interest or the public interest?

Where do you see the reconciliation occurring between what would be judged to be in the public interest of Canada as opposed to the kinds of decisions that an arm's-length foundation is making in a given area of research or innovation?

Corollary to that last part, is there not a danger of a certain in-group mentality in the research community where the experts are coming from the same community as the directors? There is a danger of it being somewhat intellectually incestuous.

Mr. Bevilacqua: You said there is a danger. It will not necessarily happen. Judging from the progress these foundations have made so far, I would say that although government is responsible for the public interest, that is not to say that the goals and objectives of these foundations and our objectives are mutually exclusive.

The fact that one day, because of the investments we have made in various areas in research and development, we may come up with the cure for cancer, I do not think is inconsistent with the fact that it is both in the public interest and in that case the group's interest, the researchers, to find a cure.

There is no question in my mind that these foundations are serving the public interest.

Senator Kinsella: When it is the same community that is managing the money, identifying the research projects that shall be funded and peer-reviewing the applications, is there not a serious danger that its judgment will be made within the mindset of that area of research and interest?

Mr. Bevilacqua: That would assume, though, that nobody in the various committees of the House reads the reports and that everybody in the community has fallen asleep. That is not the case at all. I think that responsible parliamentarians, such as the ones around this table, and members of the community will soon find out if a group is acting in its own self-interest, inconsistent with the public interest. There is no question. There are far too many reports that give access to that type of information. However, I understand your concern.

Mr. Lynch: For example, the Canada Foundation for Innovation and Genome Canada — two foundations that invest heavily in research — both use peer-review panels. Those panels also have a substantial component of experts from around the world — not just in Canada — to make sure that they have an independent and expert and global a view of what excellence is. That view goes to the board, and the board is drawn from not

Le président: Vous voyez. C'est très variable et il s'agira pour nous de voir.

Le sénateur Kinsella: En ce qui concerne la définition de l'intérêt, quelle est la politique du gouvernement fédéral s'agissant de savoir qui, en dernier ressort, définit l'intérêt public? Le gouvernement considère-t-il — je choisis mes mots — que la fondation et la communauté des participants du secteur dans lequel la fondation opère déterminent un intérêt sectoriel, alors que le gouvernement se place du point de vue de l'intérêt national ou de l'intérêt public?

Comment se fera la conciliation entre ce que l'on pourra considérer être l'intérêt public du Canada, par opposition aux décisions qu'une fondation indépendante peut prendre dans un domaine donné de recherche ou d'innovation?

Sur ce dernier plan, n'existe-t-il pas un risque que s'instaure une certaine mentalité de copinage dans les milieux de recherche, puisque les experts appartiennent au même milieu que les administrateurs? Il y a là un danger de relations intellectuellement incestueuses.

M. Bevilacqua: Vous dites qu'il y a un danger. Ce n'est pas inéluctable. Si j'en juge d'après les progrès qu'elles ont déjà réalisés, je ne dirais pas que les objectifs des fondations et ceux du gouvernement, responsable de l'intérêt public, soient contradictoires.

Si un jour, grâce aux investissements que nous avons réalisés dans la R-D, on trouve le moyen de guérir le cancer, il n'y a pas contradiction dans le fait que c'est à la fois dans l'intérêt public et, en l'occurrence, dans l'intérêt de ce groupe de chercheurs de trouver le remède.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que ces fondations servent l'intérêt public.

Le sénateur Kinsella: Lorsque ce sont les mêmes qui gèrent l'argent, décident les projets de recherche qui seront financés et qui font l'examen par les pairs des demandes, n'y a-t-il pas un risque sérieux que les jugements seront emprunts d'une certaine mentalité propre à cette discipline de recherche et à ces intérêts?

M. Bevilacqua: Mais cela suppose que nul dans les divers comités de la Chambre ne lit les rapports et que tout le monde dans la collectivité se soit endormi. Ce n'est pas le cas du tout. Je pense que les parlementaires responsables, comme ceux autour de cette table, et les membres de la collectivité s'en apercevront vite si un groupe agit dans son intérêt égoïste et contrairement à l'intérêt public. Cela ne fait aucun doute. Il y a beaucoup trop de rapports qui donnent accès à ce genre d'information. Cependant, je comprends votre préoccupation.

M. Lynch: Par exemple, la Fondation canadienne pour l'innovation et Genome Canada — deux fondations qui investissent lourdement dans la recherche — utilisent toutes deux des comités d'examen par les pairs. Ces comités sont composés en grande partie d'experts internationaux — pas seulement canadiens — afin de les doter d'une perception experte, indépendante et mondiale de l'excellence. Ce point de

only the academic community but from other communities as well. There are many layers trying to put as much peer-reviewed excellence in the process that can possibly be built in.

The Chairman: Senator Tunney is retiring from the Senate, is it on Saturday?

Senator Tunney: Sunday would do.

The Chairman: This is your last shot, senator. Go for it.

Senator Tunney: I will give you a hint. I just celebrated our 30th wedding anniversary, my 75th birthday, and my 44th year as a farmer. I do not know what that qualifies me for.

The Chairman: The Senate.

Senator Stratton: Not anymore.

Senator Tunney: I will draw an analogy. It will be more or less the philosophy of what we are doing here. This is not unique to foundations or the federal government. It speaks to the whole range of our economy and our country.

A senator was talking quite properly about the practices from the 1930s to 1990s. I am embarrassed to say, by my age, that I remember all of those times. I also remember times when we were not doing research or development. We were in the throes of the Great Depression, when there was no money to do any of these things. If we had to live in that kind of an economy now, we would not be here in this city drawing the salaries that we draw, and seeing the kind of increased government and industrial surpluses and profits that we are seeing.

However, if we have a negative attitude towards research and development, we might better not spend a dime on it. If you think it will not work, it probably will not. If you are positive enough to be determined to do it right, the returns are phenomenal.

I will use an analogy. In the dairy industry, where I come from, we are making our industry and its members wealthy only because of the research that brought about development and improvement in genetics and biotechnology. We always had a few dairy farmers, and I represented them, but I represented hundreds who were positive about it for every one who was negative. The negative ones benefited equally with the positive ones, because they were becoming beneficiaries when they did not know they were.

Our dairy cows give four times as much milk as they were back in the early 1970s, when we were investing producers' money and government funds on research and development with what was then Guelph College. It has grown along with everything else.

I am concerned, as is everyone around this table, about the proper use of public funds. However, I do not want anybody to be fearful of doing something because it might not turn out right. If it does not turn out right, it is perhaps a weakness in how you do it. I say, keep on doing it.

vue est ensuite transmis au conseil d'administration, lequel est composé non seulement de scientifiques, mais aussi de membres venant d'autres horizons. Il y a de nombreuses strates pour garantir une aussi grande objectivité que possible du mécanisme décisionnel.

Le président: Sénateur Tunney prend sa retraite du Sénat, quand déjà, samedi?

Le sénateur Tunney: Dimanche suffira.

Le président: C'est votre dernière chance, sénateur. Allez-y.

Le sénateur Tunney: Je vais vous donner un indice. Je viens de fêter mon 30^e anniversaire de mariage, mon 75^e anniversaire et ma 44^e année d'agriculteur. Je ne sais pas à quoi ces titres me donnent droit.

Le président: Au Sénat.

Le sénateur Stratton: Plus maintenant.

Le sénateur Tunney: Je vais faire une analogie. Cela s'inscrit plus ou moins dans la philosophie de ce que nous faisons ici. Ce n'est pas propre aux fondations ni au gouvernement fédéral. Cela vaut pour toute l'économie et tout le pays.

Un sénateur parlait tout à l'heure, à juste titre, des méthodes suivies des années 30 jusqu'à nos jours. Je suis embarrassé de dire, vu mon âge, que je me souviens de toutes ces années. Je me souviens également d'un temps où ne faisons pas de R-D. Nous étions dans les affres de la Grande Dépression, lorsqu'il n'y avait pas d'argent pour toutes ces choses. Si nous vivions ce genre de conjoncture aujourd'hui, nous ne serions pas là dans cette ville à toucher nos salaires et à assister au genre d'excédents budgétaires et profits privés engrangés aujourd'hui.

Cependant, si nous adoptons une attitude négative à l'égard de la R-D — autant ne pas dépenser un sou pour cela. Si vous considérez que cela ne donnera rien, cela sera probablement vrai. Mais si vous avez l'esprit assez positif pour vouloir faire les choses comme il faut, les résultats peuvent être phénoménaux.

Permettez-moi une analogie. Dans la production laitière, mon métier, les producteurs et l'industrie ne s'enrichissent que grâce à la recherche qui a permis les progrès génétiques et biotechnologiques. Nous avons toujours eu des producteurs laitiers, et je les représentais, mais parmi eux il y en avait des centaines à l'esprit positif pour chacun à l'esprit négatif. Mais ceux qui étaient négatifs ont tiré tout autant bénéfice de cet effort que les positifs, car ils devenaient bénéficiaires sans même le savoir.

Nos vaches laitières aujourd'hui donnent quatre fois plus de lait qu'au début des années 70, lorsque nous investissions l'argent des producteurs et les crédits publics dans la R-D à ce qui était alors le Collège de Guelph. Celui-ci s'est depuis considérablement transformé, en même temps que le reste.

Comme tout le monde autour de cette table, je me soucie de l'usage fait des deniers publics. Cependant, il ne faudrait pas que tout le monde craigne d'agir parce que les choses pourraient mal tourner. Si les choses tournent mal, c'est peut-être parce qu'on ne s'y prend pas bien. Mais je dis qu'il faut quand même continuer.

I hope that you will come back again. I will not be here. Perhaps when you are a little more seasoned you will answer some of these questions that are properly put, but are perhaps somewhat misplaced.

The Chairman: With those supportive sentiments ringing in your ears, the Minister and the officials can go home and sleep well tonight. If the committee wishes to pursue this matter, we will certainly have the individual foundations and ministers in at a later date.

Thank you very much. You have stated the policy of the government clearly and put it on the record. We will decide where we go from there.

Senator Bolduc: Mr. DeVries said they must be independent. They must be independent from government, but not from Parliament.

The Chairman: That is something we will debate another day. The committee continued *in camera*.

J'espère que vous reviendrez à ce comité. Je ne serai plus là. Peut-être, lorsque vous serez un peu plus aguerri, répondrez-vous à certaines de ces questions, même si elles sont parfois plutôt mal avisées.

Le président: Sur ces paroles d'encouragement, le ministre et ses collaborateurs pourront rentrer chez eux et dormir sur leurs deux oreilles. Si le comité souhaite poursuivre son examen, nous inviterons certainement individuellement les fondations et les ministres de tutelle.

Merci beaucoup. Vous avez clairement énoncé la politique du gouvernement. Nous déciderons de ce que nous ferons ultérieurement.

Le sénateur Bolduc: M. DeVries dit qu'elles doivent être indépendantes. Elles doivent être indépendantes du gouvernement, mais non du Parlement.

Le président: Nous en débattons un autre jour. La séance se poursuit à huis clos.



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

APPEARING

From the Department of Finance:

The Honourable Maurizio Bevilacqua, P.C., M.P., Secretary of
State (International Financial Institutions).

WITNESSES

Kevin G. Lynch, Deputy Minister;
Jeremy Rudin, General Director, Economic and Fiscal Policy
Branch;
Peter DeVries, Director, Economic and Fiscal Policy Branch.

COMPARAÎT

Du ministère des finances:

L'honorable Maurizio Bevilacqua, c.p., député, secrétaire d'État,
(Institutions financières internationales).

TÉMOINS

Kevin G. Lynch, sous-ministre;
Jeremy Rudin, directeur général, Direction de la politique
économique et fiscale;
Peter DeVries, directeur, Direction de la politique économique et
fiscale.