



Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, March 23, 2004

---

**Issue No. 4**

**First and final meeting on:**

Bill C-18, An Act respecting equalization  
and authorizing the Minister of Finance to make  
certain payments related to health

**and**

**Third meeting on:**

Main Estimates for the fiscal year  
ending March 31, 2005

---

**INCLUDING:**

**THE FIFTH AND SIXTH REPORTS  
OF THE COMMITTEE  
(Bill C-18 and Interim Report on  
the Estimates for 2004-05)**

---

**APPEARING:**

The Honourable John McKay, P.C., M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

---

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 23 mars 2004

---

**Fascicule n° 4**

**Première et dernière réunion concernant:**

Le projet de loi C-18, Loi portant sur la péréquation  
et permettant au ministre des Finances de faire  
certains paiements en matière de santé

**et**

**Troisième réunion concernant:**

Le budget des dépenses pour l'exercice  
se terminant le 31 mars 2005

---

**Y COMPRIS:**

**LES CINQUIÈME ET  
SIXIÈME RAPPORTS DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-18 et le Budget principal  
des dépenses 2004-2005)**

---

**COMPARAÎT:**

L'honorable John McKay, c.p., député,  
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

---

**TÉMOINS:**

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

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

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Finnerty
Biron	Furey
Comeau	Gauthier
Doody	* Lynch-Staunton
Downe	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Oliver
	Ringuette

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

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

*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs:

* Austin, c.p. (ou Rompkey, c.p.)	Finnerty
Biron	Furey
Comeau	Gauthier
Doody	* Lynch-Staunton
Downe	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Oliver
	Ringuette

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, March 22, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Ringuette, seconded by the Honourable Senator Trenholme Counsell, for the second reading of Bill C-18, An Act respecting equalization and authorizing the Minister of Finance to make certain payments related to health.

After debate,

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

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Ringuette moved, seconded by the Honourable Senator Mercer, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

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

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, du lundi 22 mars 2004:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ringuette, appuyée par l'honorable sénateur Trenholme Counsell, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18, Loi concernant la péréquation et permettant au ministre des Finances de faire certains paiements en matière de santé.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Ringuette propose, appuyée par l'honorable sénateur Mercer, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 23, 2004  
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Lowell Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, P.C. and Ringuette (7).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier and Mr. Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

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

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 22, 2004, the committee commenced its examination of Bill C-18, An Act respecting equalization and authorizing the Minister of Finance to make certain payments related to health.

**APPEARING:**

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

**WITNESSES:**

*From the Department of Finance:*

Ms. Natasha Rascanin, Senior Chief, Federal-Provincial Relations Division;

Ms. Krista Campbell, Senior Policy Analyst, Federal-Provincial Relations Division;

Ms. Clare Scullion, General Counsel, General Legal Services.

It was agreed that the opening remarks of the Parliamentary Secretary be appended to the proceedings of this day.

Mr. McKay made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

It was agreed that the committee complete clause by clause consideration of Bill C-18.

It was agreed — That the title stand.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

It was agreed — That clause 5 carry.

It was agreed — That clause 6 carry.

It was agreed — That clause 7 carry.

It was agreed — That clause 8 carry.

It was agreed — That the title carry.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 23 mars 2004  
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, c.p. et Ringuette (7).

*Également présents:* M. Guy Beaumier et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 22 mars 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi C-18, Loi portant sur la péréquation et permettant au ministre des Finances de faire certains paiements en matière de santé.

**COMPARAÎT:**

L'honorable John McKay, c.p., député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

**TÉMOINS:**

*Du ministère des Finances:*

Mme Natasha Rascanin, chef principale, Division des relations fédérales-provinciales;

Mme Krista Campbell, analyste de politique principale, Division des relations fédérales-provinciales;

Mme Clare Scullion, avocate générale, Services juridiques généraux.

Il est convenu que les observations préliminaires du secrétaire parlementaire soient annexées au procès-verbal d'aujourd'hui.

M. McKay fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-18.

Il est convenu — Que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 3 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 4 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 5 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 6 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 7 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 8 soit adopté.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

It was agreed — That Bill C-18 be adopted without amendment.

It was agreed — That the Chair report Bill C-18 at the next sitting of the Senate.

At 10:10 a.m., the committee continued in camera, pursuant to rule 92(3), to consider a draft report.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 26, 2004, the committee resumed its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005.

It was agreed — That, subject to changes requested by the members, the draft interim report be adopted and tabled in the Senate by the Chairman.

At 10:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu — Que le projet de loi C-18 soit adopté sans amendement.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi C-18 à la prochaine séance du Sénat.

À 10 h 10, le comité poursuit ses travaux à huis clos, conformément au paragraphe 92(3) du Règlement, afin d'examiner une ébauche de rapport.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 26 février 2004, le comité poursuit son examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

Il est convenu — Que, sous réserve de changements demandés par les membres du comité, l'ébauche de rapport provisoire soit adoptée et présentée au Sénat par le président.

À 10 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, March 23, 2004

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

**FIFTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-18, An Act respecting equalisation and authorizing the Minister of Finance to make certain payments related to health, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, March 22, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

---

Tuesday, March 23, 2004

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

**SIXTH REPORT**

Your Committee, to which were referred the 2004-05 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of February 26, 2004, examined the said estimates and herewith presents its first interim report.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mardi 23 mars 2004

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

**CINQUIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-18, Loi concernant la péréquation et permettant au ministre des Finances de faire certains paiements en matière de santé, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 22 mars 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

---

Le mardi 23 mars 2004

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

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité auquel a été déferé le Budget des dépenses 2004-2005, a, conformément à l'ordre de renvoi du 26 février 2004, examiné ledit Budget et présente ici son premier rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

**LOWELL MURRAY**

*Chairman*

*(Text of the report appears following the opening remarks by Mr. McKay)*

*(Le texte du rapport paraît après les observations préliminaires de M. McKay)*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, March 23, 2004

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-18, respecting equalization and authorizing the Minister of Finance to make certain payments related to health, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, there has been referred to us Bill C-18, respecting equalization and authorizing the Minister of Finance to make certain payments related to health. This bill was passed in the House of Commons on March 9 past and received second reading in the Senate last night.

We are happy to welcome to the committee Mr. John McKay, the parliamentary secretary to the Minister of Finance. Mr. McKay has been a Member of Parliament for Scarborough East since 1997. Welcome, Mr. McKay. This is, I believe, your first appearance in your official capacity before a Senate committee. I hope you will find it painless.

Since today is budget day, Mr. McKay will be leaving us in about 30 minutes; however, the officials who are here with him will be staying to help us in our consideration of this bill.

Please proceed.

**Mr. John McKay, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance:** I appreciate your accommodation today. First, with me today, from the Department of Finance, are Krista Campbell, Clare Scullion and Natasha Rascenin.

I do not propose to use the remarks that have been given to me; rather, I shall table those remarks and talk about the essence of this bill. At its core, this bill is extremely simple. It has two components: The first is a \$2-billion transfer to the provinces for health care that the previous Prime Minister had made conditional and this Prime Minister has firmed up by way of legislation. This \$2-billion transfer will add to the \$34.8 billion already committed in the September 2003 understanding between the provinces and the federal government.

The second part of the bill has to do with equalization. It is merely an extension of the equalization formula for one year. I read this committee's report last night — although I wondered at the time how much I was absorbing, it being 11:30. The report is one of the most thoughtful documents I have read on equalization; it was quite enlightening. I hope in the near future, post this budget, you will be able to have a further conversation about your report and the proposals of the government with respect to equalization. However, that is not

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 23 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier conformément au mandat qui lui a été confié le projet de loi C-18 concernant la péréquation et permettant au ministre des Finances de faire certains paiements en matière de santé.

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

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons le mandat d'étudier le projet de loi C-18 concernant la péréquation et permettant au ministre des Finances de faire certains paiements en matière de santé. Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 9 mars dernier et a franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat hier soir.

Nous souhaitons la bienvenue à M. John McKay, secrétaire parlementaire du ministre des Finances. M. McKay est député de Scarborough-Est depuis 1997. Bienvenue, monsieur McKay. Je crois qu'il s'agit de votre première comparution à titre officiel devant un comité du Sénat. J'espère que cela ne sera pas trop pénible.

Comme c'est jour de budget aujourd'hui, M. McKay devra nous quitter dans une trentaine de minutes; cependant, les fonctionnaires qui l'accompagnent demeureront avec nous pour nous éclairer dans notre examen de ce projet de loi.

Vous pouvez commencer.

**M. John McKay, secrétaire parlementaire du ministre des Finances:** Je me réjouis d'être parmi vous. Je veux d'abord vous présenter Krista Campbell, Clare Scullion et Natasha Rascenin, du ministère des Finances, qui m'accompagnent aujourd'hui.

Je n'entends pas vous faire lecture des observations préliminaires qui m'ont été transmises; je préférerais plutôt déposer ce document et vous entretenir des caractéristiques fondamentales de ce projet de loi. À la base, il s'agit d'un projet de loi extrêmement simple. Il se divise en deux composantes. La première consiste en un transfert de 2 milliards de dollars aux provinces pour les soins de santé qui avait été soumis à des conditions par l'ancien premier ministre et que le premier ministre actuel veut confirmer par voie législative. Ces 2 milliards de dollars viendront s'ajouter aux 34,8 milliards de dollars déjà consentis en septembre 2003 en vertu de l'entente conclue entre les provinces et le gouvernement fédéral.

La seconde composante du projet de loi traite de la péréquation. Il s'agit simplement de prolonger d'une année l'application de la formule de péréquation. J'ai lu le rapport de votre comité hier soir — même si je me suis demandé à un moment donné ce que j'allais en retenir, car il était 11 h 30. C'est l'un des documents les plus pertinents que j'ai lus sur le sujet de la péréquation; j'y ai appris beaucoup de choses. J'espère qu'il nous sera possible sous peu, après le budget d'aujourd'hui, de discuter plus à fond de votre rapport et des propositions du gouvernement

the focus today. Today's topic is merely an extension of the equalization for one year so that the government has authority to write cheques and to keep the money flowing to the provinces.

That concludes my remarks. We have to do this by March 31 in order to have legislative authority, and hence there is a concern about the time. At this point, some of the provinces have actually booked the money; therefore, we need to have the legislative authority to literally write the cheques by March 31. Thank you for your time and indulgence.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that we will take the opening statement prepared for Mr. McKay and insert it in the record at this point because it does cover in more detail the provisions of this bill?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of document, see Appendix, p. 18.)*

**Senator Comeau:** My understanding, Mr. McKay, is that the new formula, when and if it does come into force down the road, will be retroactive. In other words, it could amend this current bill, Bill C-18. Would that not create the risk that some of this funding could be clawed back, given that it is retroactive?

**Mr. McKay:** The intention is to be retroactive.

**The Chairman:** To April 1, 2004.

**Mr. McKay:** That is right. So, it could not be retroactive to fiscal year 2003-04 but to 2004-05. Therefore, I am not sure I follow how a province would lose money.

**Senator Comeau:** The problem is that the provinces are budgeting at the present time for their upcoming year and they have no idea of what the equalization transfers will be in the coming year and years after. Hence, they have to guess at what kind of money will be coming in the future. Some of the smaller provinces are working on very tight estimates.

Am I right in saying that the upcoming payments will be based on what we are considering today, that is, Bill C-18?

**Mr. McKay:** Bill C-18 will enact protective legislation, so that if the new formula does not pass for some reason, say the government dissolves, the authority will still be there to write cheques based upon the formula currently in place. I appreciate that the provinces have difficulties estimating the amount of money to book, but I do not know that this proposed legislation would actually change that dilemma for them a great deal.

en matière de péréquation. Mais ce n'est toutefois pas là l'objet de ma présence ici. Nous parlons seulement de la prolongation de la formule de péréquation pour une période d'une année, de sorte que le gouvernement soit autorisé à émettre des chèques et à continuer à faire des paiements aux provinces.

Voilà qui terminait mes observations préliminaires. Les échéanciers sont importants, parce qu'il faut que ce projet de loi soit adopté d'ici le 31 mars pour procurer au gouvernement les pouvoirs législatifs requis. Une partie des provinces ont déjà engagé les sommes prévues; nous devons donc nous donner les moyens législatifs pour émettre les chèques d'ici le 31 mars. Merci pour votre temps et votre patience.

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous versions les observations préliminaires de M. McKay au dossier parce qu'on y traite plus en détail des différentes dispositions de ce projet de loi?

**Des voix:** D'accord.

*(Pour lire ce document, voir l'annexe, p. 18.)*

**Le sénateur Comeau:** Si je comprends bien, monsieur McKay la nouvelle formule sera appliquée rétroactivement, si jamais elle entre un jour en vigueur. Autrement dit, le projet de loi C-18 actuel pourrait être amendé. Ne risque-t-on pas ainsi d'avoir à récupérer une partie des paiements effectués, compte tenu de cette rétroactivité?

**M. McKay:** On veut que l'application soit rétroactive.

**Le président:** Au 1<sup>er</sup> avril 2004.

**M. McKay:** C'est exact. Ainsi, elle ne pourrait pas s'appliquer rétroactivement à l'exercice 2003-2004, mais bien à 2004-2005. Par conséquent, je ne suis pas sûr de voir de quelle façon une province pourrait perdre de l'argent.

**Le sénateur Comeau:** Le problème vient du fait que les provinces préparent actuellement leur budget pour la prochaine année sans avoir aucune idée du montant qu'atteindront les paiements de péréquation pour cette année-là et les suivantes. Elles doivent essayer de deviner combien d'argent elles recevront. Certaines des provinces parmi les plus petites ont des budgets très serrés.

Peut-on affirmer que les paiements à venir seront établis en fonction des dispositions que nous étudions aujourd'hui, c'est-à-dire celles du projet de loi C-18?

**M. McKay:** Le projet de loi C-18 procurera la protection d'un cadre législatif, de telle sorte que si la nouvelle formule n'est pas acceptée pour une raison ou pour une autre, si le Parlement est dissout par exemple, on disposera toujours des pouvoirs législatifs nécessaires pour émettre des chèques en fonction de la formule en vigueur. Je suis bien conscient que les provinces éprouvent de la difficulté à évaluer le montant dont elles disposeront, mais je ne suis pas certain que ce projet de loi améliorera grandement leur sort à ce chapitre.

We will take the example of 2003-04. None of the economic prognosticators talked about a 20 per cent appreciation in the Canadian dollar, SARS or hydro blackouts. They did not talk about Ontario's tanked economy.

**Senator Comeau:** I understand that there is uncertainty out there. Atlantic Canada experienced storms that it had not foreseen; everyone agrees that there are uncertainties. This creates another uncertainty, on top of the ones already out there.

**Mr. McKay:** Does it not take one uncertainty away? In other words, would not a finance minister from a smaller province be booking his or her anticipated equalization based upon a known formula rather than an anticipated formula?

**Senator Comeau:** For the formula you know, yes. However, we are saying in the proposed legislation that if it does change all bets are off. In other words, if you are projecting the future based on the current formula, then that is all you have. We are saying, future transfers will be based on the old formula until we change it and then we will let you know what the transfers should have been and will either take back or give more depending on the new formula.

**Mr. McKay:** It is a risk, but it is a positive risk.

**Senator Comeau:** When governments prepare budgets, they are not one-year budgets but budgets for the future. I would imagine everyone is happy about the \$2 billion. However, what I am suggesting is that, rather than a one-time \$2 billion, would not it be preferable to have somewhat less but on a more permanent nature?

**Mr. McKay:** One could have talked about that a few months ago, whether the provinces would have preferred \$2 billion spread over five years, which represents the 2003 accord. There were some conversations about that — “We will take our \$2 billion now; thank you, very much.” In the longer term, however, we have to wrestle with the fact that the health money coming out of the federal government is not on a sustainable path. If you look at the charts, the \$1.8 billion increase annually over the next five years — excluding the \$2 billion — is quite a bit more rapid than the government's revenues or the growth of GDP.

**Senator Comeau:** You are opening an interesting line of questioning. My understanding is that the transfers to provinces have declined over the last 10 years. The federal government is now down to 16 per cent of what it was contributing to health care some 10 years ago, which was around 50 per cent. If you are saying that, that even reduced to 16 per cent the federal government must reduce even more in order to maintain the level of funding, then what I think you are suggesting is that the provinces can expect less on health care transfers, that the

Prenons l'exemple de 2003-2004. Aucun grand spécialiste de l'économie n'avait prévu une hausse de 20 p. 100 du dollar canadien, le SRAS ou les grandes pannes électriques. Personne n'a parlé non plus des déboires économiques de l'Ontario.

**Le sénateur Comeau:** Je comprends bien qu'une certaine incertitude règne. Le Canada atlantique a subi des tempêtes qu'il ne pouvait pas prévoir; tout le monde conviendra qu'il existe des incertitudes. Mais ce projet de loi crée une nouvelle incertitude, qui vient s'ajouter à toutes les autres.

**M. McKay:** Ne permet-il pas de dissiper une incertitude? Autrement dit, le ministre des Finances d'une petite province ne pourra-t-il pas établir le montant prévu de son paiement de péréquation en fonction d'une formule connue plutôt que d'une formule anticipée?

**Le sénateur Comeau:** C'est le cas pour la formule que l'on connaît actuellement. Cependant, le projet de loi proposé prévoit qu'en cas de changement, rien ne va plus. En d'autres termes, si vous établissez les projections en utilisant la formule actuelle, c'est tout ce que vous allez obtenir. Voilà ce que nous disons: les transferts futurs seront calculés au moyen de la formule actuelle jusqu'à ce que celle-ci soit changée; nous vous indiquerons alors de quel montant aurait dû être les transferts et nous récupérerons l'argent en trop ou en verserons davantage en fonction de la nouvelle formule.

**M. McKay:** Il y a un risque, mais c'est un risque favorable.

**Le sénateur Comeau:** Lorsque les gouvernements établissent des budgets, ce n'est pas pour une seule année, mais pour les années à venir. J'imagine que tout le monde se réjouit de ce paiement de deux milliards de dollars. Je me demande toutefois si, au lieu de ce paiement unique de deux milliards de dollars, il n'aurait pas été préférable de donner moins, mais sur une base plus permanente.

**M. McKay:** C'est une question que l'on aurait pu se poser il y a quelques mois. Est-ce que les provinces auraient préféré que ces deux milliards de dollars soient répartis sur une période de cinq ans, comme c'était prévu avec l'accord de 2003? Il en a d'ailleurs été question, mais on a préféré prendre les deux milliards de dollars immédiatement en remerciant le gouvernement fédéral. À long terme, il faut toutefois s'interroger sur la capacité du gouvernement fédéral de continuer à verser ces transferts en matière de santé. Lorsqu'on examine les diagrammes, la hausse annuelle de 1,8 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années, en ne comptant pas les deux milliards de dollars supplémentaires, dénote une augmentation beaucoup plus rapide de celle des recettes du gouvernement ou que la croissance du PIB.

**Le sénateur Comeau:** Vous ouvrez la porte à des questions très intéressantes. Il me semble que les transferts aux provinces ont chuté au cours des dix dernières années. La contribution du gouvernement fédéral pour les soins de santé qui atteignait 50 p. 100 environ il y a dix ans à peine n'équivaut plus qu'à 16 p. 100 aujourd'hui. Si je comprends ce que vous nous dites, il faudrait réduire encore davantage cette part de 16 p. 100 du gouvernement fédéral pour parvenir à maintenir le niveau de financement, ce qui laisse présager que les provinces peuvent

provinces may have to look at the whole question of health care and whether it can be sustainable based on provincial revenues, if federal transfers continue to decline.

**Mr. McKay:** With respect to 16 per cent versus 40 per cent and how you count money and transfers of tax points, you know the arguments well. The overall generic question though is whether this is a sustainable path, and all governments will have to wrestle with that.

In this particular bill, the \$2 billion is a one-time contribution to the recognized needs of the provincial finance ministers.

**Senator Ringuette:** It is my understanding that with respect to the 2003 agreement regarding health care, the additional \$34 billion, the provinces have not yet mustered up the plan within their provincial jurisdiction to use that money, and now we are giving them an additional unconditional \$2 billion.

Will you be receiving a provincial plan for how the provinces intend to use and spend this money? We are talking about a lot of tax dollars for health. What kind of appreciation and planning do we see in regards to all these funds?

**Mr. McKay:** I do not anticipate any appreciation at all; a little thank you note.

**The Chairman:** There was a very wise politician who once said gratitude in politics is a lively anticipation of favours yet to come.

**Mr. McKay:** I was opening up an opportunity for the chair to refer to that quote.

The Minister of Health is probably the better person to answer that question. I know there has been a very lively debate as to whether the federal government should require of the provinces some level of accountability for how these moneys are spent, because it does seem to be an almost endless request for money. I also appreciate that the provinces are having a real struggle. It is a very difficult situation for them, one that is eating more and more of their budgets in absolute and percentage terms.

There have been efforts made to develop national standards, but there has been a huge resistance to developing national standards. I think the best answer is that this is a work in progress.

**Senator Ringuette:** You mentioned that this bill is an extension of the current agreement, to prevent any legislative shortcoming for the new agreement.

Can you talk to us about where the discussions are about a new agreement.

s'attendre à une diminution des transferts en matière de santé, qu'elles devront se pencher sur toute la question des soins de santé en cherchant à déterminer s'ils pourront être financés à même les recettes provinciales, dans l'éventualité où les transferts fédéraux continueraient de baisser.

**M. McKay:** Pour ce qui est du 16 p. 100 par rapport au 40 p. 100 et de la façon de comptabiliser les sommes versées et les transferts de points d'impôt, vous connaissez bien les arguments. Il faut tout de même se demander si ce mode de fonctionnement est viable, et tous les gouvernements devront régler cette question.

Dans le projet de loi à l'étude, le paiement de deux milliards de dollars est une contribution ponctuelle à l'égard des besoins reconnus des ministres provinciaux des Finances.

**Le sénateur Ringuette:** Si je comprends bien, en ce qui a trait à l'entente de 2003 sur les soins de santé prévoyant les 34 milliards de dollars additionnels, les provinces n'ont pas encore établi de plans pour l'utilisation de ces fonds à l'intérieur de leurs sphères de compétence respectives, et nous leur accordons tout de même deux milliards de dollars de plus sans condition.

Les provinces vous feront-elles parvenir leur plan quant à l'utilisation de ces fonds? Il est question ici d'une grande quantité de fonds publics destinés à la santé. Quels sont les mécanismes de planification en place pour l'utilisation de ces fonds et dans quelle mesure sont-ils vraiment appréciés?

**M. McKay:** Je n'attends aucune marque de gratitude; un simple note de remerciement.

**Le président:** Un homme politique très avisé a déjà dit qu'il fallait voir la gratitude chez les politiciens comme une anticipation manifeste des faveurs qu'ils s'attendent à obtenir.

**M. McKay:** Monsieur le président, je vous avais ouvert la porte pour cette citation.

Le ministre de la Santé serait sans doute la personne la mieux placée pour répondre à cette question. Je sais qu'il y a eu un débat très animé quant à la pertinence pour le gouvernement fédéral d'exiger que les provinces rendent des comptes relativement aux sommes qui sont dépensées, parce qu'il semble que les besoins d'argent soient sans fin. Je suis également conscient que les provinces vivent de réelles difficultés. Elles connaissent une situation très pénible qui grève de plus en plus leur budget tant du point de vue absolu que de façon proportionnelle.

Des efforts ont été déployés en vue de l'établissement de normes nationales, mais la résistance est très forte à cet égard. Je crois qu'il est préférable de vous répondre que l'on travaille en ce sens.

**Le sénateur Ringuette:** Vous avez indiqué que ce projet de loi vient compléter l'entente actuelle en s'assurant que toute nouvelle entente dispose des fondements législatifs requis.

Pouvez-vous nous dire où en sont rendus les pourparlers en vue de la conclusion d'une nouvelle entente?

**Mr. McKay:** I know ongoing federal-provincial discussions have taken place over the past five years — 47 or 48 of them, in fact. I am somewhat constrained, however, about talking about the new formula until about four o'clock this afternoon.

**Senator Ringuette:** That is good news then.

**Senator Finnerty:** Can the provinces use the money someplace else, or is the money allocated specifically for health care?

**Mr. McKay:** My understanding is that this is a specific allocation for health care. The provinces cannot spend the money on other social issues.

**Senator Finnerty:** Will there be any accountability?

**Mr. McKay:** That question is similar to Senator Ringuette's question. I know there is a struggle to get accountability. How much real accountability we have for this money is a matter of rather vigorous debate.

Michael Decker, who chairs the Health Council of Canada, was setting up standards for the health council and trying to arrive at some form of consensus on measurements to measure waiting times. On our cross-country tour, waiting time was a big issue for people, in emergency, in heart, and in various other areas.

**The Chairman:** The health money is going to a series of trusts, is it not, so that it can be accessed by the provinces as and when they need it or see fit to access it?

**Mr. McKay:** Yes.

**The Chairman:** Mr. McKay, I presume what we will be hearing about this afternoon is the proposal that Mr. Goodale presented at the last federal-provincial finance ministers' conference. He is not presenting today a cut-and-dried final equalization formula for the future, is he?

Let me phrase the question a different way. Before we get another bill on equalization, I presume there will be further federal-provincial discussions. Am I right?

**Mr. McKay:** It is fair to assume that federal-provincial discussions are an ongoing dialogue.

**The Chairman:** On the new equalization — and I do not want to get into the details of it at all — a bill will come in at some point. Do you know what the timeline is? May we expect a bill in the fall perhaps?

**Mr. McKay:** I have not discussed that. On the record, I could not give you a timeline.

**The Chairman:** A new equalization bill has to come in before April 2005; correct?

**M. McKay:** Des discussions fédérales-provinciales ont été tenues à ce sujet au cours des cinq dernières années — à pas moins de 47 ou 48 reprises, en fait. Cependant, je ne peux pas vraiment vous parler de la nouvelle formule avant 16 heures cet après-midi.

**Le sénateur Ringuette:** Il faut donc s'attendre à de bonnes nouvelles.

**Le sénateur Finnerty:** Est-ce que les provinces peuvent utiliser ces fonds à d'autres fins ou sont-ils exclusivement réservés aux soins de santé?

**M. McKay:** Selon moi, ces paiements sont spécifiquement destinés aux soins de santé. Les provinces ne peuvent pas utiliser ces fonds pour d'autres dossiers sociaux.

**Le sénateur Finnerty:** Y aura-t-il reddition de comptes d'une façon ou d'une autre?

**M. McKay:** Cela revient à la question posée par le sénateur Ringuette. Je sais que des efforts sont déployés pour qu'il y ait reddition de comptes. On discute ferme pour déterminer dans quelle mesure les provinces auront vraiment à rendre des comptes.

Michael Decker, qui préside le Conseil de la santé du Canada, a travaillé à l'établissement de normes pour le conseil et essayé de dégager un certain consensus quant à la façon d'évaluer les délais d'attente. Pendant notre tournée pancanadienne, nous avons constaté que les délais d'attente constituaient un gros problème, tant pour les urgences, les maladies cardiaques que dans bien d'autres secteurs.

**Le président:** Les fonds destinés à la santé ne sont-ils pas versés dans différentes fiducies, de sorte que les provinces puissent y avoir accès lorsqu'elles le jugent nécessaire?

**M. McKay:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur McKay, je présume que l'on nous parlera cet après-midi de la proposition que M. Goodale a présentée à la dernière conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances. Il ne soumettra pas aujourd'hui une formule de péréquation entièrement établie pour l'avenir, n'est-ce pas?

Permettez-moi de formuler ma question autrement. Avant qu'il y ait un autre projet de loi sur la péréquation, je suppose qu'on tiendra de nouvelles discussions fédérales-provinciales. C'est bien cela?

**M. McKay:** On peut raisonnablement présumer que les discussions fédérales-provinciales vont se poursuivre.

**Le président:** Pour ce qui est de la nouvelle formule de péréquation — et je ne veux absolument pas entrer dans les détails — il faudra qu'un projet de loi soit adopté à un moment ou à un autre. Connaissez-vous les échéanciers à cet égard? Peut-on s'attendre à un projet de loi à l'automne par exemple?

**M. McKay:** Je n'en ai encore discuté avec personne. Je ne pourrais donc pas vous fournir officiellement un échéancier.

**Le président:** Il faudra adopter un nouveau projet de loi une péréquation avant avril 2005, n'est-ce pas?

**Mr. McKay:** Yes.

**The Chairman:** I know there have been ongoing discussions at the official level, over a considerable period of time, and there was at least one federal-provincial finance ministers' meeting that we know about a few weeks ago on this issue. At that point, Mr. Goodale made a proposal. The proposal is still officially confidential, but it was no sooner on the table than the provincial ministers were denouncing it, followed shortly by Mr. Goodale defending it. We still have not seen it.

If Mr. Goodale does not tell us this afternoon — we are going to need it to do our work here. I do not see any reason why he should not release it. To all intents and purposes, it is in the public domain now. Can you help us on that?

**Mr. McKay:** I cannot. That is not within my realm of prerogatives. The appropriate way to do it is in the overall budgetary context.

**The Chairman:** There is no point speculating; we will see what Mr. Goodale tells us in the budget. It may be sufficient to feed our process, which will take place after Easter.

The departmental officials may help you on this, if need be: The budget documents should contain a fiscal framework, should they not? There should be a global amount that the government will put into equalization over the next few years.

**Mr. McKay:** That is the normal way of doing it.

**The Chairman:** When the budget documents are tabled, we will see a notional amount for equalization in the years 2005, 2006 and so on, will we not? You are nodding affirmatively.

**Ms. Natasha Rascanin, Senior Chief, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance:** That is standard procedure.

**The Chairman:** After today's budget, anyone with a sharp pencil will be able to figure out the disposition of this money among the provinces. Is that not the case?

**Ms. Rascanin:** Yes.

**Senator Comeau:** May I have one last question on the matter that I raised initially? Might there be an impact on retroactivity? If changes are to be made, either up or down, the provinces would prefer that it be positive retroactive. However, if the change were negative in the equalization formula, could the provinces be assured that they would not have to give back the amounts that they would receive from April 1 until the new formula?

**Mr. McKay:** I do not think that we can say anything at this stage that would be of assistance and comfort to you on this matter. Your question is in the realm of the highly speculative, but it is still a good question.

**M. McKay:** C'est exact.

**Le président:** Je sais que les hauts fonctionnaires tiennent des discussions depuis un bon moment déjà et qu'il y a eu au moins une rencontre fédérale-provinciale des ministres des Finances qui s'est tenue il y a quelques semaines. À cette occasion, M. Goodale a fait une proposition. Officiellement, cette proposition est toujours confidentielle, mais à peine était-elle déposée sur la table que les ministres provinciaux commençaient déjà à la dénoncer, suivis de près par M. Goodale qui est intervenu pour la défendre. Nous n'avons toujours pas vu cette proposition.

Il faudra bien que M. Goodale nous en fasse part cet après-midi — nous avons besoin de la connaître pour faire notre travail. Je ne vois absolument pas pourquoi il ne la rendrait pas publique. De toute manière, elle appartient déjà pratiquement au domaine public. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet?

**M. McKay:** C'est impossible. Cela ne relève pas de mes prerogatives. Une telle annonce doit se faire dans le cadre du processus budgétaire.

**Le président:** Il ne sert à rien de se perdre en conjectures; nous verrons ce que M. Goodale nous annoncera dans le budget. Ce sera peut-être suffisant pour alimenter nos travaux qui se tiendront après Pâques.

Les fonctionnaires du ministère pourront peut-être vous aider à répondre à cette question, si nécessaire. Les documents budgétaires devraient inclure un cadre financier, n'est-ce pas? On devrait y indiquer le montant total que le gouvernement compte verser en péréquation au cours des prochaines années.

**M. McKay:** C'est en effet la façon habituelle de procéder.

**Le président:** Lorsque les documents budgétaires seront déposés, nous pourrions y trouver un montant théorique pour la péréquation pour les années 2005, 2006 et par la suite. C'est bien cela? Je constate que vous acquiescez.

**Mme Natasha Rascanin, chef principale, Division des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** C'est comme cela que l'on procède habituellement.

**Le président:** Après la présentation du budget d'aujourd'hui, il suffira de s'armer d'un bon crayon pour déterminer la répartition de ces sommes entre les provinces. Vous êtes d'accord?

**Mme Rascanin:** Tout à fait.

**Le sénateur Comeau:** Puis-je poser une dernière question au sujet du point que j'ai soulevé tout à l'heure? Pourrait-il y avoir un impact sur la rétroactivité? Si des changements sont apportés, à la hausse ou à la baisse, les provinces préféreraient que la rétroactivité soit positive. Cependant, si la modification de la formule de péréquation leur était défavorable, est-ce que les provinces pourraient être assurées de ne pas avoir à rembourser les sommes reçues du 1<sup>er</sup> avril jusqu'à l'application de la nouvelle formule?

**M. McKay:** Pour le moment, je ne crois pas que nous puissions vous rassurer à ce sujet. C'est une bonne question, mais elle demeure nettement de l'ordre des conjectures.

**The Chairman:** We will now go to our witnesses, Ms. Natasha Rascanin, Ms. Krista Campbell and Ms. Clare Scullion.

I do not have the numbers in front of me, but the forecast for equalization payments in the Main Estimates 2004-05 are considerably lower than had been projected, although they are higher than they were last year. Could you give us a figure and explain why this is so? One hears various explanations, such as the census figures, and the lower-than-expected economic growth, notably in Ontario, as alluded to by the parliamentary secretary.

Would you put some numbers on that and explain why lower-than-projected equalization payments are in store for us in the fiscal year beginning April 1, 2004.

**Ms. Rascanin:** The official number estimated for equalization payments for 2004-05 is \$9.5 billion. This is down from prior estimates exactly for the reasons that you —

**The Chairman:** What was the actual figure last year? It is \$9.5 billion for 2004-05.

**Ms. Rascanin:** That is correct.

**The Chairman:** What was it for 2003-04?

**Ms. Rascanin:** I will look that up.

**The Chairman:** Are you giving us the estimate or the actual figure?

**Ms. Rascanin:** They are the official Estimates.

**Mr. Chairman:** Would that be the official Estimates as of this date but not as of March 2003?

**Ms. Rascanin:** The last set of official Estimates came out in February, using the most up-to-date information for the four open program years. As you know, the program has four open years.

I was uncertain about what you needed to know. I understand that you are seeking information about all the years as estimated in February or the prior estimate.

**The Chairman:** Let us just take what you think the total equalization payments were in the year that is now drawing to a close. You have just told me that it is \$9.5 billion, for the year beginning April 1, 2004. What is it for the year ending in seven days' time?

**Ms. Rascanin:** For the fiscal year 2003-04, it is \$10.1 billion.

**The Chairman:** It is an actual decrease. For next year, equalization payments will be down from \$10.1 billion to \$9.5 billion.

**Ms. Rascanin:** Yes.

**Le président:** Nous allons maintenant nous adresser aux autres témoins: Mme Natasha Rascanin, Mme Krista Campbell et Mme Clare Scullion.

Je n'ai pas les chiffres exacts sous les yeux, mais les prévisions pour les paiements de péréquation qui sont établies dans le Budget principal des dépenses de 2004-2005 sont considérablement inférieures à ce qui avait été projeté, bien qu'elles soient supérieures aux montants de l'an dernier. Pourriez-vous nous donner les montants exacts et nous expliquer la situation? On a entendu différentes justifications à ce sujet, comme les données du recensement et la croissance économique inférieure aux prévisions, surtout en Ontario, comme l'a mentionné le secrétaire parlementaire.

Pourriez-vous nous fournir quelques données sur ce point et nous expliquer pourquoi nous devons nous attendre à des paiements de péréquation inférieurs à ce qui était prévu pour l'exercice financier débutant le 1<sup>er</sup> avril 2004.

**Mme Rascanin:** Officiellement, le montant prévu pour les paiements de péréquation en 2004-2005 se chiffre à 9,5 milliards de dollars. Il est inférieur aux estimations établies antérieurement pour les mêmes raisons que vous...

**Le président:** Quel était le montant réel pour l'an dernier? On parle ici de 9,5 milliards de dollars pour 2004-2005.

**Mme Rascanin:** C'est exact.

**Le président:** Quel était le montant pour 2003-2004?

**Mme Rascanin:** Nous allons vous le trouver.

**Le président:** Est-ce que vous nous donnez une prévision ou bien le montant réel?

**Mme Rascanin:** Il s'agit des estimations officielles.

**Le président:** Est-ce que ce sont les estimations officielles établies à ce moment-ci, ou en mars 2003?

**Mme Rascanin:** Les dernières estimations officielles ont été établies en février dernier, à partir des données les plus récentes pour la période ouverte de quatre ans du programme.

Je ne savais pas exactement de quelles informations vous aviez besoin. Je crois comprendre que vous souhaitez obtenir les données pour toutes les années à venir, en fonction des estimations de février, à moins que ce ne soit les estimations antérieures.

**Le président:** Tenons-nous en seulement à votre estimation des paiements totaux de péréquation pour l'année qui tire à sa fin. Vous venez de me dire que ces paiements se chiffraient à 9,5 milliards de dollars pour l'année débutant le 1<sup>er</sup> avril 2004. Qu'en est-il de l'année qui prendra fin dans sept jours?

**Mme Rascanin:** Pour l'exercice financier 2003-2004, ces paiements s'élevaient à 10,1 milliards de dollars.

**Le président:** Il y aura donc diminution. Au cours de la prochaine année, les paiements de péréquation baisseront de 10,1 milliards de dollars à 9,5 milliards de dollars.

**Mme Rascanin:** C'est exact.

**The Chairman:** For the record, why is that so?

**Ms. Rascanin:** It is for the reasons that you mentioned. The program is designed to capture economic information in Canada and to use the most up-to-date information to bring below-standard provinces up to that standard. In the last while, primarily the economic downturn in Ontario has brought the standard down. Therefore, the new Estimates going forward for 2004-05 reflect that decline.

**The Chairman:** Can you quantify how much of the reduction is because of the census, which shows the lower-than-projected population growth and the out-migration in some provinces? How much of it is for that reason and how much is because of the lower-than-expected revenues in the richer provinces?

**Ms. Rascanin:** I do not have that level of detail with us today, but we can obtain those figures for the committee and get back to you.

**The Chairman:** I should like to see that, for our future reference.

**Ms. Rascanin:** That would not be a problem.

**The Chairman:** You are attempting to recoup the money that has been overpaid to the provinces.

**Ms. Rascanin:** That is right.

**Ms. Rascanin:** That is how the program works. When economies are booming and there are disparities, the program will pay more. However, in this instance, the program will pay less. We pay the provinces based on first estimates and so on. As better estimates arrive for the open program years, if they are lower, that is considered an overpayment.

**The Chairman:** Those would be more accurate estimates, not necessarily better, in the view of the provinces.

**Ms. Rascanin:** There is recovery.

**The Chairman:** How much are you trying to get back, or do you know that?

**Ms. Rascanin:** The difference between the estimates is what would need to be recovered. There are provisions about maximum recovery limits in place, so that provinces would not be penalized beyond a certain amount. Certainly, provinces have been given the option of choosing a five-year deferral of the recovery of the amounts. That is available to all of them.

**Le président:** Pour le compte rendu, pourriez-vous nous dire pourquoi?

**Mme Rascanin:** Pour les raisons que vous avez mentionnées. En s'appuyant sur les données économiques les plus récentes au Canada, le programme vise à aider les provinces les moins bien nanties à se hisser au niveau de la norme nationale. Ces derniers temps, différents événements, le ralentissement économique en Ontario notamment, ont fait descendre cette norme. Les nouvelles estimations établies pour 2004-2005 ont donc été rajustées à la baisse.

**Le président:** Pourriez-vous nous indiquer dans quelle mesure cette réduction est attribuable aux données du recensement, qui révèlent une croissance de la population inférieure aux prévisions et une migration de sortie dans certaines provinces? Quelle proportion de la réduction s'explique ainsi et quelle proportion découle des recettes inférieures aux prévisions dans les provinces les mieux nanties?

**Mme Rascanin:** Nous ne disposons pas de données aussi détaillées aujourd'hui, mais nous pouvons certes les obtenir et vous les communiquer.

**Le président:** Il est bien certain que ces données pourraient nous être utiles pour nos travaux à venir.

**Mme Rascanin:** Nous pourrions certainement vous les procurer.

**Le président:** Vous essayez de récupérer les sommes qui ont été versées en trop aux provinces.

**Mme Rascanin:** C'est exact.

**Mme Rascanin:** C'est comme ça que le programme fonctionne. Lorsque l'économie est florissante et qu'il y a disparité entre les provinces, on paie davantage en péréquation. Dans la situation actuelle, les paiements seront toutefois réduits. Nous effectuons les paiements aux provinces en fonction des premières estimations établies. Lorsque de meilleures estimations nous arrivent pour les années visées par le programme et que nous constatons que les paiements auraient dû être inférieurs, nous considérons qu'il y a eu trop-payé.

**Le président:** On parle bien d'estimations plus précises, mais pas nécessairement meilleures, du point de vue des provinces.

**Mme Rascanin:** Il faut alors récupérer les trop-payés.

**Le président:** Savez-vous quelles sommes vous essayez de récupérer ainsi?

**Mme Rascanin:** Il faut récupérer la différence entre les paiements à effectuer en fonction des différentes prévisions établies. Certaines dispositions fixent des limites quant aux sommes maximales que l'on peut récupérer, de telle sorte que les provinces ne peuvent pas être pénalisées outre mesure. De plus, les provinces ont la possibilité de reporter pendant un maximum de cinq ans le remboursement de ces sommes. C'est une option qui s'offre à elles.

**The Chairman:** You said that the number for 2004-05 was \$9.5 billion, and the number for the previous year, the year now ending, was \$10.1 billion. The difference is \$600 million.

**Ms. Rascanin:** That is not the amount that is recovered.

**The Chairman:** That is not the amount that you are trying to recoup. How much are you trying to recoup? That reduction is net of anything you claw back; is that right?

**Ms. Rascanin:** Yes, it is net of anything we claw back.

**The Chairman:** To put it more politely, that you recover; is that correct?

**Ms. Rascanin:** When we pay out in respect of an equalization year, we have already paid out amounts for 2003-04. The current estimate for 2003-04 is \$10.1 billion. That, relative to the prior estimate for the same year, is the amount we would be recovering. In total, the amount is the difference between the October Estimates for the four open years and the February Estimates — and that figure is in the order of \$2 billion. That is the amount in play in regard to the impacts of the census and the data changes due primarily to the decline in Ontario's economy.

**The Chairman:** For the four open years, ending with the year that ends at the end of this month, that is what we are talking about. We are talking about \$2 billion, right?

**Ms. Rascanin:** That is right.

**The Chairman:** That is recoupable; that is what you are trying to recover.

**Ms. Rascanin:** That is right.

**The Chairman:** That is the same amount that, supposedly, the federal government is giving for health care.

**Senator Ringuette:** I do not think the formula is as simplistic as that. I have had a glance at the 33 items.

**The Chairman:** The formula is not, but the outcome is.

**Senator Ringuette:** My understanding is that there is a continuous dialogue with the provincial and federal officials in regard to ensuring that everyone is informed of the newest current data, so that they know the negative and the positive revisions that are occurring twice a year, officially.

Down the road, there is not a significant amount of surprise; it is just that the formula and the report of this committee on the issues certainly noted that the caprice of the formula.

**Senator Doody:** The unfortunate effect is that when the provinces are doing their budgets or their Estimates they must include the notional amount that they think they will receive. Then the battle starts, an ongoing discussion, where the federal

**Le président:** Vous avez indiqué que les paiements pour 2004-2005 se chiffrent à 9,5 milliards de dollars, et qu'ils s'établissent pour l'année précédente, celle qui prend fin, à 10,1 milliards de dollars. Il s'agit d'une différence de 600 millions de dollars.

**Mme Rascanin:** Ce n'est pas la somme qui doit être récupérée.

**Le président:** Si ce n'est pas la somme que vous essayez de récupérer, alors à combien se chiffre-t-elle? Cette réduction est un montant net tenant compte de tous les remboursements que vous allez chercher, n'est-ce pas?

**Mme Rascanin:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Pour être plus poli, disons des sommes qui vous sont remboursées. C'est bien ça?

**Mme Rascanin:** Nous avons déjà effectué les paiements de péréquation pour l'année 2003-2004. Les prévisions actuelles pour 2003-2004 s'établissent à 10,1 milliards de dollars. Pour déterminer le montant à recouvrer, il faut considérer les prévisions les plus récentes établies pour l'année en question. Au total, ce montant correspond à la différence entre les prévisions faites en octobre pour la période ouverte de quatre ans et les prévisions de février; cette somme se chiffre à environ deux milliards de dollars. Cette variation est attribuable aux répercussions des données du recensement et à la fluctuation des prévisions en raison principalement des difficultés économiques de l'Ontario.

**Le président:** Pour la période ouverte de quatre ans qui prend fin avec l'exercice se terminant ce mois-ci, c'est ce montant-là qui s'applique. On parle d'environ deux milliards de dollars, n'est-ce pas?

**Mme Rascanin:** Tout à fait.

**Le président:** C'est le montant que vous essayez de recouvrer.

**Mme Rascanin:** C'est exact.

**Le président:** C'est le même montant que le gouvernement fédéral accorde présumément pour les soins de santé.

**Le sénateur Ringuette:** Je ne crois pas que la formule soit si simple que cela. J'ai vu qu'elle comportait 33 éléments.

**Le président:** La formule n'est peut-être pas simple, mais le résultat l'est.

**Le sénateur Ringuette:** Il semble y avoir un dialogue permanent entre les fonctionnaires provinciaux et fédéraux pour veiller à ce que chacun soit bien informé des données les plus récentes. Ainsi, tout le monde est au courant des révisions à la baisse et à la hausse qui sont effectuées une fois par année, officiellement.

En bout de ligne, il n'y a plus beaucoup de surprises; sauf que le rapport du comité sur cette question fait ressortir nettement à quel point cette formule peut être capricieuse.

**Le sénateur Doody:** Malheureusement, lorsque les provinces établissent leurs budgets ou leurs prévisions, elles doivent y intégrer le montant théorique qu'elles s'attendent de recevoir. C'est là que les arguments commencent: le gouvernement fédéral

government is saying, "You owe us such and such," and the provinces say, "We say we cannot pay you such and such; we do not have it."

**The Chairman:** Senator Doody, the former finance minister in Newfoundland.

**Senator Doody:** I have the scar tissue to prove it.

**Senator Comeau:** I would not ask you to disrespect the confidential nature of the budget this afternoon; however, how do you go about budgeting, for example, the specifics of the equalization formula, which will eventually come through either this afternoon or in months to come? You still have the practical problem of having to prepare a budget for this afternoon and to plug in some figures.

I assume that two things could happen. First, there will either be a change in the formula that will be announced this afternoon, which could either increase or decrease the amounts of transfers that will be given to the provinces; or second, there will not be a change in the formula this afternoon, which would then not change the amounts that will be budgeted to be transferred to the provinces. Am I right so far?

**Ms. Rascanin:** Yes, you are.

**Senator Comeau:** If there are changes this afternoon, we would probably have a fairly good idea of the impact of the changes. The chairman mentioned that anybody with a sharp pencil could start doing additions and subtractions.

If there are no changes proposed this afternoon in the budget, those changes, for budget purposes, would have to come out of contingencies, would they not?

**Ms. Rascanin:** It would be best to wait until this afternoon.

**Senator Comeau:** The assumption would be done that that would have to be done probably this afternoon, if changes to the formula are contemplated, if it could not be done through Vote 5.

**The Chairman:** No, there are Supplementary Estimates. While any changes in the new formula will be retroactive to April 1, 2004, the money will presumably come out of future year, will it not?

**Ms. Rascanin:** There would have to be a parliamentary appropriation.

**Senator Comeau:** I was trying to get a handle on how they went about doing the budgeting.

**The Chairman:** Honourable senators, are you prepared at this stage to proceed to clause-by-clause consideration?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand?

**Hon. Senators:** Agreed.

dit: «Vous nous devez tant et tant»; les provinces rétorquent: «Nous ne pouvons pas payer cette somme; nous n'avons pas cet argent».

**Le président:** On voit que le sénateur Doody a déjà été ministre des Finances à Terre-Neuve.

**Le sénateur Doody:** Et j'ai des cicatrices qui en témoignent.

**Le sénateur Comeau:** Je ne vous demanderai pas de briser le sceau de la confidentialité en ce qui a trait au budget de cet après-midi; pouvez-vous toutefois nous dire comment vous procédez pour prévoir, par exemple, les détails de la formule de péréquation, qui sera présentée cet après-midi ou au cours des prochains mois? Vous vous retrouvez tout de même devant le problème pratique d'avoir à préparer un budget pour cet après-midi et de devoir y intégrer certains chiffres.

Je suppose que deux choses peuvent se produire. Premièrement, la formule qui sera annoncée cet après-midi pourrait comporter un changement, ce qui pourrait entraîner un accroissement ou une diminution des paiements de transfert qui seront effectués aux provinces; deuxièmement, la formule ne pourrait inclure aucun changement, ce qui ferait que les montants prévus pour les transferts aux provinces demeureraient inchangés. Est-ce que ça va jusqu'à maintenant?

**Mme Rascanin:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Comeau:** Si des changements sont annoncés cet après-midi, nous aurions probablement une assez bonne idée de leurs répercussions. Comme le président l'a fait valoir, il suffira d'être équipé d'un bon crayon pour effectuer les additions et les soustractions nécessaires.

Si aucun changement n'est proposé cet après-midi dans le budget, les modifications à venir devront s'alimenter, à des fins budgétaires, à même les crédits pour éventualités. C'est bien cela?

**Mme Rascanin:** Il serait préférable d'attendre les annonces de cet après-midi.

**Le sénateur Comeau:** Si des changements à la formule sont envisagés, on peut présumer que cela devrait probablement être fait cet après-midi, si on ne peut pas le faire au moyen du crédit 5 des éventualités.

**Le président:** Non, il y a aussi le Budget supplémentaire des dépenses. Les changements découlant de la nouvelle formule seront rétroactifs au 1<sup>er</sup> avril 2004, mais les sommes nécessaires viendront probablement des crédits de la prochaine année. Est-ce exact?

**Mme Rascanin:** On aurait besoin d'un crédit parlementaire.

**Le sénateur Comeau:** J'essayais de comprendre leur processus budgétaire.

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous maintenant prêts à procéder à l'étude article par article?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that Bill C-18 be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report Bill C-18 at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, colleagues.

Thank you, officials. You are free to leave.

The committee continued in camera.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 7 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le projet de loi C-18 est-il adopté sans modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Puis-je faire rapport du projet de loi C-18 à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, chers collègues.

Merci également à nos témoins. Vous pouvez maintenant partir.

La séance se poursuit à huis clos.

**Opening remarks  
by John McKay, M.P.  
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance  
to the Senate National Finance Committee  
on Bill C-18**

**An Act respecting Equalization and to authorize the Minister of Finance to make certain payments related to health**

**The Senate  
March 23, 2004**

**Introduction**

Thank you, Mr. Chairman.

I welcome the opportunity to appear today before your Committee to discuss Bill C-18 and will keep my remarks brief in order to leave time for questions.

Both measures in this Bill relate to Canada's system of federal transfer payments, which are designed to ensure that all Canadians have access to reasonably comparable levels of public services wherever they live.

As Honourable Senators know, the federal government assists the provinces and territories in providing programs and services to their citizens through four major programs — the Canada Health and Social Transfer (CHST), the Equalization Program, Territorial Formula Financing and the new Health Reform Transfer.

Bill C-18 impacts on two of these programs — Equalization and the CHST — and more specifically, the federal support provided for health through the CHST.

The first measure provides the Minister of Finance with the authority to continue to make Equalization payments according to the current formula for up to a year in the event that renewal legislation is not in place by April 1, 2004.

The second measure provides the federal government with the authority to pay an additional \$2 billion from the Consolidated Revenue Fund in 2003-04 to the provinces and territories for health.

Bill C-18 must be passed without delay. The authority to make the regularly scheduled monthly Equalization payments expires on March 31, 2004. As well, the government must have the authority in place before March 31 to pay the \$2 billion committed by the Prime Minister for health to ensure that provinces and territories have the flexibility to access funding according to their respective priorities. If Bill C-18 is not passed by the end of March, Equalization payments will cease and health care funding won't be available — preventing the provinces and territories from access to valuable services.

**Observations préliminaires  
du député John McKay,  
secrétaire parlementaire du ministre des Finances  
devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales  
sur le projet de loi C-18**

**Loi concernant la péréquation et permettant au ministre des Finances de faire certains paiements en matière de santé**

**Le Sénat  
Le 23 mars 2004**

**Introduction**

Merci, Monsieur le Président.

Je vous remercie pour l'occasion qui m'est offerte devant votre comité aujourd'hui de parler du projet de loi C-18. Mes observations seront brèves, de sorte qu'il restera du temps pour les questions.

Les deux mesures prévues dans ce projet de loi ont trait au régime canadien de paiements de transfert fédéraux, qui veille à ce que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes aient accès à des services raisonnablement comparables, quel que soit l'endroit où ils vivent.

Comme vous le savez, le gouvernement du Canada aide les provinces et les territoires à offrir des programmes et des services à leurs citoyens au moyen de quatre programmes principaux: le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), le Programme de péréquation, la Formule de financement des territoires et le nouveau Transfert pour la réforme de la santé (TRS).

Le projet de loi C-18 a une incidence sur deux de ces programmes: le Programme de péréquation et le TCSPS, et plus spécifiquement sur l'aide offerte par le gouvernement du Canada pour la santé par l'entremise du TCSPS.

La première mesure autorise le ministre des Finances à poursuivre les paiements de péréquation aux termes de la formule actuelle pendant un maximum d'un an si la loi pour le renouvellement n'est pas en vigueur d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2004.

La deuxième mesure autorise le gouvernement du Canada, en 2003-2004, à prélever sur le Trésor un montant supplémentaire de 2 milliards de dollars qu'il pourra verser aux provinces et aux territoires au titre de la santé.

Le projet de loi C-18 doit être adopté sans tarder. L'autorisation de faire des paiements mensuels réguliers de péréquation prend fin le 31 mars 2004. De plus, le gouvernement doit avoir l'autorisation en place avant le 31 mars pour le versement des 2 milliards de dollars engagés par le premier ministre à l'égard de la santé afin de veiller à ce que les provinces et les territoires aient la marge de manœuvre nécessaire pour accéder au financement en fonction de leurs priorités. Si le projet de loi C-18 n'est pas adopté d'ici la fin mars, les paiements de péréquation cesseront et le financement pour les soins de santé ne sera pas disponible, empêchant ainsi les provinces et les territoires d'avoir accès à de précieux services.

**Equalization**

I will begin my review of the Bill with the Equalization provisions.

The Equalization Program, Mr. Chairman, ensures that less prosperous provinces have the capacity to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

Let me take a moment and briefly review the key components of the Program.

First, Equalization payments are unconditional, meaning that provinces are free to spend the funds on public services as they see fit.

Second, payments are calculated according to a formula, which responds to the changing economic circumstances of provinces. The formula measures the performance of provincial economies relative to the average fiscal capacity of the five middle-income provinces, which forms a threshold or standard.

For example, when a province's economy is booming relative to the standard provinces, its Equalization payments decline under the formula, reflecting the increased wealth of that province.

Conversely, when a province's fiscal capacity declines relative to the standard due to a slowdown in its economy, its Equalization transfer increases.

The third element of the Program is a "floor" provision, which provides protection to provincial governments against unexpected large and sudden decreases in Equalization payments that would otherwise be warranted by the straightforward application of the formula. The 'floor' limits the amount by which a province's entitlements can decline from one year to the next.

There are also two built-in mechanisms to ensure that the Program remains current.

The first is an ongoing review of Equalization by federal and provincial officials to ensure that differences in the fiscal capacity of the provinces to raise revenues are measured as accurately as possible.

The second mechanism — and the one key to Bill C-18 — is that Equalization renewal legislation is introduced every five years following federal-provincial consultations.

The last renewal was in 1999. Since then, considerable and meaningful consultations have been undertaken on Equalization Renewal — in fact, federal and provincial officials have met 48 times to review all aspects of the Equalization program.

**Péréquation**

Je commencerai l'examen du projet de loi en abordant les dispositions relatives à la péréquation.

Monsieur le Président, le Programme de péréquation permet aux provinces les moins prospères d'offrir des services publics de niveau raisonnablement comparable à des niveaux raisonnablement comparables d'imposition.

Permettez-moi de passer brièvement en revue les principales composantes de ce programme.

Premièrement, les paiements de péréquation sont inconditionnels, de sorte que les provinces bénéficiaires sont libres de consacrer les fonds aux services publics comme elles l'entendent.

Deuxièmement, les paiements sont calculés selon une formule qui répond à l'évolution de la conjoncture économique des provinces. Cette formule permet de mesurer la performance de l'économie d'une province par rapport à la capacité financière moyenne de cinq provinces à revenu moyen, ce qui représente un seuil ou une norme.

Par exemple, lorsque l'économie d'une province connaît un essor relativement aux provinces qui représentent la norme, ses paiements de péréquation diminuent selon la formule, reflétant ainsi la prospérité accrue de cette province.

À l'inverse, lorsque la capacité fiscale d'une province diminue relativement à la norme en raison d'un ralentissement de son économie, son transfert en matière de péréquation augmente.

Le troisième élément du programme est une disposition « plancher », qui protège les gouvernements provinciaux contre des baisses imprévues importantes et soudaines des paiements de péréquation qui seraient par ailleurs de mise si la formule était appliquée de manière stricte. Le plancher limite le montant de la diminution des paiements d'une province, d'une année à l'autre.

Il existe aussi deux mécanismes intégrés qui assurent l'actualité du programme.

Le premier mécanisme est l'examen permanent du Programme de péréquation par les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, examen qui sert à mesurer le plus exactement possible les écarts au chapitre de la capacité financière des provinces, c'est-à-dire leur capacité à produire des revenus.

Le deuxième mécanisme — celui qui est au cœur du projet de loi C-18 — consiste en un renouvellement de la législation sur la péréquation qui est effectué aux cinq ans après la tenue de consultations fédérales-provinciales.

Le dernier renouvellement a eu lieu en 1999. Depuis, des consultations considérables et significatives ont été entreprises au sujet du renouvellement de la péréquation. De fait, les représentants fédéraux et provinciaux se sont réunis 48 fois pour revoir tous les aspects du Programme de péréquation.

The current legislation is set to expire on March 31, 2004, and renewal legislation will not be in place by April 1, 2004. Bill C-18 ensures the continuation of payments to the provinces so that they will be able to continue to deliver needed services to their residents.

When passed, the renewal legislation will supersede the extension provided in this Bill and Equalization payments will be retroactive to April 1, 2004.

Mr. Chairman, Equalization is the federal government's most important program for reducing fiscal disparities among provinces.

Without a doubt, the government's commitment to Equalization renewal is about making appropriate, fair and accurate changes. It is not about cutting or enriching the Program.

The renewal legislation will meet this commitment by ensuring that the Equalization Program remains up to date and that the best possible calculations and data are used to determine payments.

In the meantime, Bill C-18 guarantees uninterrupted Equalization payments to the provinces because new legislation will not be in place when the existing legislation expires at the end of this month.

#### **Health**

I will turn now to the second component of this Bill, which amends the existing Canada Health and Social Transfer to authorize a \$2-billion supplement to the CHST for health.

As the largest federal transfer program, the CHST is a block fund that provides support for health, post-secondary education, social assistance and social services, including early childhood development and early learning and child care.

The government also provides significant support for health through the new, five-year, \$16-billion Health Reform Transfer (HRT), which assists provinces and territories in accelerating health care reforms in priority areas, namely primary health care, home care and catastrophic drug coverage.

Both the CHST and the HRT uphold the five medicare principles of the Canada Health Act — universality, comprehensiveness, accessibility, portability and public administration — and ensure that no minimum residency period is required to receive social assistance.

These transfers speak to the significance of recent increases in federal support for health. Most recently, the 2003 Budget confirmed \$34.8 billion in increased funding over five years to

La législation actuelle doit prendre fin le 31 mars 2004 et la loi pour le renouvellement ne sera pas en place d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2004. Le projet de loi C-18 garantit que les paiements de péréquation aux provinces ne seront pas interrompus de sorte que celles-ci puissent continuer à offrir les services requis à leurs résidents.

Une fois adoptée, la loi pour le renouvellement aura préséance sur la prorogation prévue dans le projet de loi et les paiements de péréquation seront rétroactifs au 1<sup>er</sup> avril 2004.

Monsieur le Président, la péréquation constitue le plus important programme du gouvernement du Canada pour la réduction des disparités financières entre les provinces.

Sans l'ombre d'un doute, le gouvernement s'est engagé à renouveler la péréquation pour la rendre plus pertinente, plus juste et plus exacte. Il ne cherche pas à réduire ou à bonifier le programme.

Le renouvellement de la loi permettra de respecter cet engagement en gardant le programme à jour et en assurant l'utilisation des données et des calculs les plus exacts possibles pour fixer le montant des paiements de péréquation.

Entre-temps, le projet de loi C-18 garantit un flot ininterrompu de paiements de péréquation aux provinces parce que la nouvelle législation ne sera pas en place quand la législation actuelle arrivera à échéance à la fin du mois.

#### **Santé**

Je parlerai maintenant du deuxième élément du projet de loi, qui modifie le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux existant de manière à autoriser un versement supplémentaire de 2 milliards de dollars au TCSPS au titre de la santé.

Le TCSPS, à titre de plus important transfert fédéral, est un mécanisme de financement global qui appuie les soins de santé, l'enseignement postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, ce qui comprend le développement de la petite enfance, l'apprentissage précoce et les soins aux enfants.

Le gouvernement procure également une aide importante dans le domaine de la santé par l'entremise du nouveau Transfert pour la réforme de la santé dans le cadre duquel il verse 16 milliards de dollars sur cinq ans aux provinces et aux territoires pour accélérer la réforme des soins de santé dans des domaines prioritaires comme les soins primaires, les soins à domicile et la couverture de type catastrophique des médicaments d'ordonnance.

Le TCSPS et le TRS respectent les cinq principes fondamentaux prévus dans la Loi canadienne sur la santé, à savoir l'universalité, l'intégralité, l'accessibilité, la transférabilité et la gestion publique. En outre, ils garantissent qu'aucun délai minimal de résidence ne sera exigé pour l'admissibilité à l'aide sociale.

Ces deux transferts témoignent de l'ampleur des récentes augmentations de l'aide fédérale au titre de la santé. Dernièrement, le budget de 2003 a confirmé le versement

meet the goals outlined in the 2003 Health Accord, including increases to the CHST, creation of the HRT, and support to other health-related priorities.

In support of the 2003 Health Accord, the government also indicated a commitment to provide an additional \$2 billion for health at the end of 2003-04, provided the surplus in the Consolidated Revenue Fund was sufficient to permit this investment. This commitment was also reiterated in the 2003 Budget and the 2003 Economic Update.

Following the January 2004 First Ministers' Meeting, the Prime Minister confirmed that the full \$2 billion payment to the provinces and territories can be made without the federal government going into deficit.

Bill C-18 authorizes the Minister of Finance to appropriate this additional \$2 billion for health from the Consolidated Revenue Fund in 2003-04, thereby fulfilling the Prime Minister's commitment.

In reviewing Bill C-18, I encourage Honourable Senators to keep the following two points in mind.

First, this money is in addition to the increased federal investment of \$34.8 billion over five years for health confirmed in the 2003 Budget, and will bring the federal government's total commitment in support of the 2003 Health Accord to \$36.8 billion over five years.

Second, passage of this Bill before the end of the fiscal year will provide provinces and territories with the flexibility to begin drawing down these funds as they require, which will help them better plan for the future and provide better health care services to their residents.

Honourable Senators should be aware, too, that the Prime Minister plans to meet with his counterparts in the summer to discuss the long-term sustainability of Canada's publicly funded health care system.

In the meantime, the steps in this Bill are part of the ongoing federal commitment to growing, stable and predictable funding for health.

### **Conclusion**

In closing, Mr. Chairman, let me summarize why this Bill deserves to be passed without delay.

First, health is Canadians' number one priority, and this government intends to deliver on its commitment to provide an additional \$2 billion for health to provinces and territories in a timely manner.

d'un montant supplémentaire de 34,8 milliards de dollars sur cinq ans afin d'atteindre les objectifs énoncés dans l'Accord de 2003 sur la santé, ce qui comprend la bonification du TCSPS, la création du TRS et le soutien d'autres priorités liées à la santé.

Pour appuyer l'Accord de 2003 sur la santé, le gouvernement s'est aussi engagé à fournir un montant supplémentaire de 2 milliards de dollars pour la santé à la fin de l'exercice 2003-2004, à la condition que l'excédent du Trésor permette d'effectuer cet investissement; cet engagement a été repris dans le budget de 2003, puis de nouveau dans la Mise à jour économique et financière de novembre 2003.

Après la rencontre des premiers ministres de janvier 2004, le premier ministre a confirmé que le montant de 2 milliards de dollars sera versé intégralement aux provinces et aux territoires, et ce, sans que le gouvernement du Canada n'affiche de déficit.

Le projet de loi C-18 autorise le ministre des Finances, en 2003-2004, à prélever sur le Trésor 2 milliards de dollars supplémentaires au titre de la santé, ce qui permettra de respecter l'engagement pris par le premier ministre.

Au cours de l'examen du projet de loi C-18, je vous encourage à garder à l'esprit les points suivants:

Premièrement, cette somme s'ajoute au financement fédéral supplémentaire de 34,8 milliards de dollars sur cinq ans au titre de la santé, qui a déjà été confirmé dans le budget de 2003, et porte à 36,8 milliards sur cinq ans l'engagement total du gouvernement du Canada à l'appui de l'Accord de 2003 sur la santé.

Deuxièmement, le fait d'adopter ce projet de loi avant la fin de l'exercice permettra aux provinces et aux territoires de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour retirer ces fonds au besoin, ce qui les aidera à mieux planifier l'avenir et à fournir de meilleurs soins de santé à leurs résidents.

Mesdames et Messieurs, sachez aussi que le premier ministre a l'intention de rencontrer ses homologues cet été pour discuter de la viabilité à long terme du système public de soins de santé du Canada.

Entre-temps, les étapes prévues dans ce projet de loi s'inscrivent dans l'engagement permanent du gouvernement du Canada envers un financement croissant, stable et prévisible pour la santé.

### **Conclusion**

Pour conclure, Monsieur le Président, permettez-moi de résumer les motifs pour lesquels ce projet de loi mérite d'être adopté immédiatement.

Premièrement, la santé est la première priorité des Canadiens et des Canadiennes, et le gouvernement entend respecter son engagement de verser aux provinces et aux territoires en temps opportun 2 milliards de dollars supplémentaires pour la santé.

Second, by passing Bill C-18 prior to March 31, 2004, the Equalization-receiving provinces will continue to have resources to provide the services their people need and want until the renewal legislation is in place.

Officials from the Department of Finance have joined me here today. We now welcome any questions that Honourable Senators may have about Bill C-18.

Thank you.

Deuxièmement, l'adoption du projet de loi C-18 avant le 31 mars 2004 permettra aux provinces bénéficiaires de la péréquation de continuer à disposer des ressources nécessaires pour fournir les services dont leurs résidents ont besoin et qu'ils réclament, en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

Je suis accompagné de fonctionnaires du ministère des Finances. Nous répondrons maintenant volontiers aux questions que les sénateurs voudront bien nous poser au sujet du projet de loi C-18.

Je vous remercie.

**THE  
SENATE  
OF  
CANADA**



**LE  
SÉNAT  
DU  
CANADA**

**FIRST INTERIM REPORT ON THE MAIN ESTIMATES  
2004-2005**

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE**

**SIXTH REPORT**

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

**Deputy Chairman  
The Honourable Joseph A. Day**

**March 2004**

# TABLE OF CONTENTS

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
THE <i>2004-2005 ESTIMATES</i> .....	2
THE GOVERNMENT EXPENDITURE PLAN – AN OVERVIEW .....	3
CHANGES TO FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS AND STRUCTURE.....	5
TWO SETS OF <i>ESTIMATES</i> FOR 2004-2005 .....	7
EXAMINATION OF THE <i>2004-2005 ESTIMATES</i> .....	8
A. Department of Justice.....	8
B. Canadian Tourism Commission.....	9
C. Industry Canada.....	10
D. Atlantic Canada Opportunities Agency .....	10
E. Department of the Solicitor General (Public Safety and Emergency Preparedness) .....	11
DISCUSSIONS WITH THE HONOURABLE REG ALCOCK, P.C., M.P., PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD .....	11

## **INTERIM REPORT ON *2004-2005 ESTIMATES***

### **INTRODUCTION**

The *2004-2005 Estimates* were tabled in the Senate on 24 February 2004 and referred for review to the Standing Senate Committee on National Finance. Several meeting dates have been set aside for the review of the *2004-2005 Estimates*, beginning with an initial examination on 9 March 2004. At this meeting, officials of the Treasury Board Secretariat outlined the federal government's planned spending and explained the main features of these *Estimates*. Appearing from the Treasury Board Secretariat was Mr. Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure Management and Strategies Sector. He was accompanied by: Ms. Susan Cartwright, Assistant Secretary, Government Operations Sector; Ms. Daphne Meredith, Assistant Secretary, Economic Sector; Mr. Bill Austin, Assistant Secretary, Social and Cultural Sector; and Ms. Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate. In addition to their presentation, which outlined and explained the main features of the *2004-2005 Estimates*, the officials responded to the Committee's initial concerns about the government's planned spending for the new fiscal year.

A second hearing was held on 10 March 2004, at which the Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., President of the Treasury Board, answered additional questions raised by the Senators.

This report is the Committee's First Interim Report on the *2004-2005 Estimates*. The Committee intends to examine certain aspects of these *Estimates* in greater depth at a later date and to submit further reports. The Committee will present a final report on its work before the end of the fiscal year 2004-2005.

## **THE 2004-2005 ESTIMATES**

There are four components to this year's *Estimates*. They include **PART I** – The Government Expenditure Plan, which provides an overview of federal spending by summarising the key elements of the Part II – Main Estimates and by highlighting the major changes. **PART II** – Main Estimates, which is traditionally referred to as the Blue Book, directly supports the Appropriation Act, lists the resources that individual federal departments and agencies require for the upcoming fiscal year. It also identifies the spending authorities and the amounts to be included in subsequent appropriations. Since 1997, **PART III** has been divided into two sections. The *Report on Plans and Priorities* (RPP) provides additional details on more strategically oriented planning and results for each of the departments and agencies. It focuses on outcomes expected from federal government spending activities. The 2004-2005 RPPs are to be tabled in Parliament on 27 May 2004. The *Departmental Performance Report* (DPR) focuses on results-based accountability by reporting on accomplishments achieved against the performance expectations and results commitments as set out in the *Report on Plans and Priorities*. The DPRs are normally tabled in Parliament in the fall of each year.

The *2004-2005 Estimates* present information on both budgetary and non-budgetary spending authorities. Budgetary expenditures include: the cost of servicing the federal public debt; operating and capital expenditures; transfer payments to other levels of government, organizations or individuals; and payments to Crown corporations. Non-budgetary expenditures (i.e., loans, investments and advances) are outlays that represent changes in the composition of financial assets of the Government of Canada.

Of the \$186.1 billion set out in the *2004-2005 Estimates*, \$121.0 billion, or 65.0%, are statutory expenditures. The remaining \$65.1 billion require Parliamentary approval. In these Estimates, 25 federal departments or agencies plan to spend more than \$1 billion in fiscal year 2004-2005. The three largest budgets belong to the Department of Finance (\$69.1 billion), the Department of Human Resources Development (Social Development) (\$28.6 billion) and the Department of National Defence (\$13.3 billion).

The table beginning on page 1-28 of the *2004-2005 Estimates*, entitled “Budgetary Main Estimates by Standard Object of Expenditures,” divides the spending

plans of all federal departments and agencies among 12 categories of expenditures. The summary enables a quick comparison of spending intentions among the various agents of the federal government. For instance, although the Department of Finance is requesting the largest appropriation, most of its budget (52.5%) is composed of “public debt charges,” an item that occurs in no other department’s spending plans.

## **THE GOVERNMENT EXPENDITURE PLAN – AN OVERVIEW**

The Minister of Finance’s 2003 *Economic and Fiscal Update* sets out the federal government’s budgetary expenditure plan that amounts to \$183.3 billion. That plan includes \$147.1 billion in program spending and public debt charges of \$36.2 billion. It should be noted that:

- A number of items do not appear in the *Estimates* because of timing in federal Budget decisions or because they depend on the passage of separate legislation;
- The *Estimates* do not include funds that are set aside within the Government Expenditure Plan for operating contingency purposes or for items that are still subject to Parliamentary or Treasury Board approval.
- The *Estimates* do not include the provisions for the revaluation of federal government assets and liabilities as stipulated in the *Economic and Fiscal Update*.
- Some spending authorities in the *Estimates* are expected to lapse.

Overall, spending in the 2004-2005 *Estimates* has increased by \$10.1 billion relative to the 2003-2004 *Estimates*. Major items that account for this increase include the following:

- (1) Major transfers to other levels of government (\$3.3 billion increase, all in the Department of Finance):
  - \$1.5 billion increase for the new multi-year statutory Health Reform Transfer;
  - \$1.2 billion increase for the Canada Health and Social Transfer;
  - \$0.5 billion increase for increased fiscal equalization payments to the provinces and payments to the territorial governments; and

- \$0.1 billion decrease in recoveries from the Youth Allowance Recovery and Alternative Payments for Standing Programs.
- (2) Major transfers to persons (a net increase of \$1.0 billion):
- \$1.1 billion increase for elderly benefits due to increases in Old Age Security and Guaranteed Income Supplement payments; and
  - \$0.1 billion decrease for the statutory downward adjustment to the forecast of net Employment Insurance (EI) benefits and offset by increased costs of EI administration as reported in the Consolidated specified purpose account.
- (3) A reduction in public debt charges of \$1.4 billion.
- (4) Direct program spending (\$7.4 billion increase as a result of increases of \$3.7 billion in transfer payments and subsidies, \$0.2 billion in payments to Crown corporations and \$3.5 billion in operating and capital expenditures) including:
- \$1.0 billion increase to ease pressures on the defence budget;
  - \$800 million increase for initiatives in support of the Agricultural Policy Framework;
  - \$600 million increase for development assistance activities;
  - \$600 million increase for public service employee benefit plans;
  - \$500 million increase for grant and scholarship programs;
  - \$500 million increase for on-going programs, including the implementation of the First Nations Management Strategy and the settlement of certain claims and adjustments; and
  - \$400 million increase to support improvement projects under the Border Infrastructure Fund and the Canada Strategic Infrastructure Fund.

An overview of planned federal expenditures is provided in Table I. The information in Table I is organized differently on page 1-2 of the *2004-2005 Estimates*.

**Table I**  
**The Government Expenditure Plan and**  
**Main Estimates 2004-2005\***  
**(In million of dollars)**

Operating and capital expenditures	42,700
Public debt charges	36,200
Elderly benefits	27,900
Canada Health and Social Transfers	20,500
Employment Insurance	15,500
Other transfers and subsidies (net)	24,100
Fiscal equalization	10,900
Other obligations	5,400
Total budgetary Main Estimates	183,300
Adjustments to reconcile with Budget	0
Total budgetary expenditures	183,300

\* Forecast expenditures for 2004-2005 are consistent with total planned spending as provided in the 2003 *Economic and Fiscal Update*.

Source: 2004-2005 *Estimates*, page 1-2.

## **CHANGES TO FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS AND STRUCTURE**

During 2003-2004, the federal government announced a series of reorganizations of the structure of certain federal departments. These changes are listed on pages 1-73 to 1-80 of the *2004-2005 Estimates*. While all changes in the federal government's spending plans are of interest to members of the Standing Senate Committee on National Finance, a number of changes that affect the work of the Treasury Board Secretariat are perhaps more significant because of the Committee's long-standing interest in the workings of the Treasury Board Secretariat (TBS) and in all matters that affect the federal public service.

Effective 12 December 2003, the functions and mandate of the Treasury Board Secretariat have been amended. The TBS, which provides advice and support to Treasury Board Ministers, has had its function and structure streamlined to reflect the Treasury Board's focus on ensuring value for money as well as providing oversight of the

financial management functions in federal departments and agencies. The Secretariat also plays a role in ongoing expenditure review.

One change to the operations of the TBS involved adding the Human Resources Modernization Implementation Secretariat, located in the Human Resources Management Office of the TBS, to Schedule I.1 of the *Financial Administration Act* and renaming it the Public Service Human Resources Management Agency of Canada. The Agency will include the following portions of the TBS:

- The Human Resources Management Office (except the Labour Relation and Compensation Operations Division, the Risk Management (Human Resources) Division, the Pension and Benefits Division, and the Compensation Planning Division);
- The Official Languages Branch;
- The Office of Values and Ethics; and
- The Public Service Integrity Office.

The control and supervision of the new Agency has been transferred from the President of Treasury Board to the President of the Queen's Privy Council for Canada.

Another change to the TBS was to transfer the Chief Information Officer Branch to the Department of Public Works and Government Services.

The Comptroller General was also established as a distinct office in the Treasury Board Secretariat to ensure that federal expenditure plans are sound. The federal government directed that the Comptroller General be given functional authority over, and be involved in, the staffing of the comptroller positions in federal departments and agencies. The departmental comptrollers are directed to approve all departmental spending proposals before they are submitted to Cabinet for approval.

Another change introduced in December 2003 that will affect the work of the Treasury Board Secretariat is the creation of the Expenditure Review Committee. This Cabinet Committee was created to conduct a fundamental review of all federal programs and expenditures to ensure that spending remains under control and closely aligned with the evolving priorities of the federal government. The President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., chairs the Expenditure Review

Committee. The Committee is expected to report on its review of all federal government spending by the fall of 2004. While the Treasury Board will continue to deal with federal government spending proposals and management issues on an ongoing basis, the Expenditure Review Committee will conduct a full-scale review of spending. A secretariat, established within the Treasury Board Secretariat, will provide support to the Expenditure Review Committee.

## **TWO SETS OF *ESTIMATES* FOR 2004-2005**

At the meeting on 9 March 2004, Mr. Joyce informed the Committee that the Treasury Board Secretariat intends to submit revised *2004-2005 Estimates* before the end of June 2004. He gave two reasons for this unusual event. The first reason is that the Secretariat will incorporate the final numbers for the resource discussions that are taking place as a result of the 12 December 2003 restructuring of the federal government's departments and agencies. The second reason is to take the opportunity to incorporate additional spending authorities that may result from the 2004 federal Budget, which this year is being tabled after the current set of *Estimates*. As a result, the revised *Estimates* will more completely reflect the federal government's spending plans and should reduce the need for subsequent *Supplementary Estimates*.

Some Senators questioned whether the Treasury Board Secretariat's new timetable with respect to the *Estimates* would fit with the traditional *Estimates* schedule of Parliament. A specific concern was that, notwithstanding the possibility of a federal election in the spring of 2004, by the time the *Reports on Plans and Priorities* and the revised *2004-2005 Estimates* are made available, the initial *2004-2005 Estimates* will already have been examined by the relevant Parliamentary committees and, according to the rules of the House of Commons, will be deemed to have been reported. Mr. Joyce acknowledged this concern but argued that the Treasury Board Secretariat is attempting to strike a balance between getting the information before Parliament as soon as possible and ensuring that the *Estimates* are accurate.

## EXAMINATION OF THE *2004-2005 ESTIMATES*

### A. Department of Justice

Some Senators questioned the Department of Justice request seeking \$493.8 million under its Vote 1 for “Government Client Services.” The request represented an increase of 92.7% over the *2003-2004 Estimates*. Ms. Cartwright explained to the Committee that the increase was related to granting, to the Department of Justice, Parliamentary authority to spend revenues it received from other federal departments and agencies for legal services. According to Ms. Cartwright, following an expenditure and management review conducted by the Treasury Board Secretariat in 2003, it was discovered that the Department of Justice’s practice of spending the revenues it received from federal clients resulted in the department spending more than its annual appropriation. In order to address the need for an authority to re-spend these revenues but continue to provide legal services to other federal departments, the Treasury Board Secretariat proposed an interim solution that would see the Department of Justice deposit all recovered revenues to the federal Consolidated Revenue Fund. Only upon proof of deposit would the Department of Justice be able to draw against this increased appropriation. Ms. Cartwright insisted that although this measure does appear in the *2004-2005 Estimates* as an increase to the appropriation for the Department of Justice, the measure is revenue-neutral. It should be noted that Senators first detected this measure in the *Supplementary Estimates (B), 2003-2004*.

In response to questions about the process by which federal departments and agencies recover costs internally, officials from the Treasury Board Secretariat reminded the Committee that the principle of internal cost recovery is one where the federal departments look at whether it is appropriate to charge for particular services rendered. There is currently a schedule of rates that guides federal departments on cost recovery.

Under the rubric of Law and Policy, Department of Justice contributions to the provinces to assist in the operation of legal aid systems has increased 51.6% compared to the *2003-2004 Estimates*. The *2003-2004 Estimates* amount included \$2.5 million for Public Security and Anti-Terrorism (PSAT) Legal Aid. Some Senators

requested more details on this initiative and wished to know whether it was responsible for the increase in contributions to the provinces. Ms. Cartwright responded that, in December 2001, an annual legal aid fund of \$2.5 million was set up to assist jurisdictions in funding legal cases arising from the implementation of the *Anti-terrorism Act* (formerly Bill C-36). The officials confirmed that the PSAT initiative was responsible for most of the increase in contributions to the provinces.

## **B. Canadian Tourism Commission**

Some Senators noted that funding through appropriations for the Canadian Tourism Commission in 2004-2005 is reduced by almost \$5 million compared to the *2003-2004 Estimates*. These Senators wished to know if this reduction reflected federal government confidence that tourism in Canada is rebounding and will remain strong. Ms. Meredith told the Committee that 2004-2005 appropriations for the Canadian Tourism Commission were lower compared to the previous year because the Commission received special one-time injections of funding totalling almost \$16.5 million in 2003-2004 to address the downturn in the tourism sector related to Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Ms. Meredith reported that, according to Canadian Tourism Commission forecasts, most of Canada's major travel markets should grow in 2004, though they will not have a full economic recovery before 2006. Still, some reports warn that lingering concerns over SARS and a strengthening Canadian dollar will continue to pose challenges for Canadian travel markets.

Ms. Meredith also told the Committee that some initiatives aimed at stimulating the Canadian tourism and hospitality sector will continue into 2004-2005. These initiatives include \$1.5 million in marketing funds devoted to the "I Can" domestic campaign, as well as \$1.6 million in marketing funds for the Canadian Tourism Commission's "leisure marketing program" to stimulate the lagging market recovery in the short haul market from American border states.

### **C. Industry Canada**

Some Senators made inquiries with respect to the “Contributions under the Softwood Industry and Community Economic Adjustment Initiative,” which will receive more than \$72.3 million in 2004-2005 under Industry Canada. Officials from the Treasury Board Secretariat explained that the amount listed in the *2004-2005 Estimates* is the unspent remainder of a \$110 million program that was funded through the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*. The appropriation, which has already been approved by Parliament, was not spent in the expected timeframe and has been carried forward into the next fiscal year, a process called “reprofiling.” Officials from the Treasury Board Secretariat acknowledged that the information contained in these *Estimates* was insufficient for Senators to ascertain that the \$72.3 million had already been approved by Parliament. The officials offered to re-examine how the Treasury Board Secretariat might further improve their presentation of this type of information. The officials were unable to provide Senators with details of how much was actually distributed to the various regions in 2003-2004 and how much was expected to be distributed for 2004-2005. Ms. Meredith promised to send this information to the Committee at a later date.

### **D. Atlantic Canada Opportunities Agency**

In response to questions on the Atlantic Canada Opportunities Agency’s (ACOA) request for new appropriations of \$30 million to provide a contribution for the Saint John Shipyard Adjustment Initiative, Ms. Meredith replied that the program was established in 2003 to close and redevelop the Saint John Shipyard site for long-term economic use. According to Ms. Meredith, the initiative is made up of two separate programs. The first is an \$8 million redevelopment program to prepare the site for another industrial activity. The second is a \$22 million industrial diversification program to facilitate the transition to the new activity. Ms. Meredith was not certain whether the federal government was the sole contributor to the project, but made it clear that the province of New Brunswick was not providing any funding.

Another question raised by Senators was related to the ACOA and the Enterprise Cape Breton Corporation. Some Senators asked why \$520,000 in loan

repayments, interest and other income was being debited from Enterprise Cape Breton Corporation's budgetary requirements without an offsetting credit appearing anywhere else under the ACOA. The officials from the Treasury Board Secretariat were unsure where these offsetting loan arrangements appeared in these *Estimates* but agreed to respond to the Committee at a later date.

**E. Department of the Solicitor General  
(Public Safety and Emergency Preparedness)**

Some Senators made inquiries about the amount the Canadian Firearms Centre would be spending on professional and special services and who the recipients of these contracts would be. These Senators also wished to know what revenues the Canadian Firearms Centre would be generating to offset some of the costs. Ms. Cartwright reported that the professional services budget is expected to be approximately \$54 million in the 2004-2005 *Estimates*, largely in support of two contracts for technology systems that enable registration and licensing work. Smaller amounts from the professional services budget will fund a wide range of other services, similar to other federal departments and agencies, such as translation. Due to time limitations, the officials from the Treasury Board Secretariat undertook to send greater details about the suppliers of these professional services and the revenues the Canadian Firearms Centre is expected to generate.

**DISCUSSIONS WITH THE HONOURABLE REG ALCOCK, P.C., M.P.,  
PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD**

In his opening remarks to the Committee, Minister Alcock spoke about the altered structure of the Treasury Board Secretariat following the transfer of certain federal program-related items, such as the Official Languages Branch, the Office of Values and Ethics, the Public Service Integrity Office and the Human Resources Management Office, to the Privy Council Office. Minister Alcock outlined the mandate of the Treasury Board, which now includes re-establishing a distinct Comptroller General Office and a system of comptrollership in Canada, chairing the federal Cabinet's

Expenditure Review Committee and maintaining the labour-management function at this time. In addition to these responsibilities, the Treasury Board will be undertaking three studies relating to: (1) the governance of Crown corporations, (2) the provisions of the *Financial Administration Act*, and (3) the responsibilities and accountabilities of federal Ministers and senior public servants. The Minister indicated that Professor Donald Savoie would be invited to the Treasury Board Secretariat as this year's Simon Reisman Fellow and would assist and advise senior officials on these issues.

With respect to expenditure review, Minister Alcock outlined the components of the process to Senators. First, similar to program review, federal departments are to be assessed against a set of criteria. A second set of criteria will look at the sustainability of certain changes. Finally, departmental activities will be reviewed horizontally – that is, services that are delivered by a number of federal departments to certain client groups will be evaluated for their accountability and the value they provide. This third review applies to operational activities (e.g. procurement, asset management, contracting services, etc.) as well as to federal government programs. The Minister informed the Committee that a report on these reviews would be released in November or December 2004.

Senators were interested in a number of items relating to these *Estimates* as well as to the changes to the Treasury Board structure. For instance, Minister Alcock was asked to explain the timing of the release of the *Estimates*, specifically the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* and the *2004-2005 Estimates*, which are to be revised later in the year. Some Senators were concerned that the timing of these documents was a result of political considerations rather than for the purpose of providing Parliamentarians with needed information. Minister Alcock responded that the unusual timing of recent *Estimates* documents and the forthcoming release of revised *2004-2005 Estimates* reflects the substantial changes that have recently taken place within the federal government. The Committee was assured that the revised *2004-2005 Estimates* are intended to provide greater accuracy following the adjusted resource allocations among federal departments.

Some Senators raised the issue of the Treasury Board Secretariat's role in federal public service modernization. Specifically, Minister Alcock was asked how much

support the Treasury Board Secretariat would be providing to the initiative of eliminating geographic boundaries in recruitment and hiring for the federal public service. Minister Alcock reminded the Committee that, although he had had some involvement in this matter, issues relating to Bill C-25 (the Public Service Modernization Act) were now the responsibility of the President of the Privy Council for Canada and the Public Service Commission. It was further explained that, while electronic recruitment would allow for a broadening of the selection area, there were practical limitations to maintaining a national area of selection. In the absence of geographical limitations, the number of applications for a position would lead to excessive costs, which, consequentially, would limit resources for other programs.

Some Senators questioned the extent and haste of structural changes being undertaken by the federal government. Other Senators expressed concerns that Parliament had not been consulted or informed before such a significant reorganization took place. Minister Alcock responded by noting that the demands on the federal government to be more responsive and more efficient were increasing tremendously. Therefore, the means and process by which government services are delivered had to be re-evaluated and modified to meet those demands. According to Minister Alcock, expenditure review would assist in this re-evaluation.

The topic of expenditure review was of great interest to some Senators. Minister Alcock was asked how much the review would cost and what the Canadian public should expect as a result of this review. Some Senators also wished to know if the expenditure review would prevent unforeseen escalations of cost, such as with the Canadian Firearms program, or malfeasance, such as with the sponsorship scandal. In response, Minister Alcock told the Committee that while he was unable to give Senators an overall cost, this cost would be revealed in the 2004 federal Budget. Discussions on the results of the review and how to avoid repeating the experience of the firearms program led to the issue of comptrollership. Minister Alcock acknowledged the difficulty of imposing a form of comptrollership that enables the identification and correction of problems at an early stage but at the same time allows Deputy Ministers to run, and be accountable for, their own departments. The Minister also warned that greater levels of control must not interfere with the responsiveness of federal departments and their ability to deliver services.

In response to some Senators' concerns about the possibility of too much supervision of the activities of managers, Minister Alcock made it clear that federal departments lack a system of detecting problems, but that developing the appropriate system would be a significant challenge. Some Senators were interested in how the Treasury Board Secretariat would be evaluating the governance of Crown corporations. Minister Alcock explained that the Treasury Board Secretariat was still in the process of determining how the study on Crown governance would proceed and did not have a definite answer at this time.

Some Senators observed that the Privy Council Office appeared to be directly addressing initiatives from other federal departments, such as Aboriginal programs. These Senators wished to know if this situation represented a trend of increasing concentration of power with the Prime Minister on certain initiatives. Minister Alcock acknowledged that there appeared to be a concentration of decision-making power on a few very specific issues, and argued that this situation was occurring because the Prime Minister wished to see rapid progress on these issues, with the Privy Council Office most likely acting as a "point of decision." Nevertheless, Minister Alcock told the Committee that this situation was not a sign that the Prime Minister would be taking on an increasing role in the management of federal departments at the expense of federal Ministers. Minister Alcock did not feel that the recent restructuring of the federal government would lead to a greater concentration of power in the Privy Council Office.

Some Senators wished to have information on the federal government's intentions regarding whistle-blowing legislation. Minister Alcock told Senators that the federal government did plan to draft a whistle-blowing bill, but that this responsibility lay with the Privy Council Office.

Some Senators revisited the issue of federally created independent foundations and asked for comments on their governance and scrutiny. Minister Alcock told the Committee that while he saw value in the use of independent foundations when the federal government wishes to examine and address problems that require a level of expertise, perhaps the reason for the extensive use of independent foundations was increasing distrust of the public sector in the delivery of public services. Minister Alcock concluded the discussion on the topic of value for money and the challenge of determining what that means in each case. Some Senators agreed that the

value of certain federal government goods and services is difficult to quantify and that the Auditor General of Canada may not always be the best evaluator of such goods and services.

**THE  
SENATE  
OF  
CANADA**



**LE  
SÉNAT  
DU  
CANADA**

**PREMIER RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE BUDGET  
DES DÉPENSES  
2004-2005**

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES**

**SIXIÈME RAPPORT**

**Président  
L'honorable Lowell Murray, C.P.**

**Vice-président  
L'honorable Joseph A. Day**

**mars 2004**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
LE <i>BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES</i> .....	2
LE PLAN DE DÉPENSES – APERÇU .....	3
CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	6
DEUX VERSIONS DU <i>BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES</i> DE 2004-2005 .....	7
EXAMEN DU <i>BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES</i> .....	8
A. Ministère de la Justice.....	8
B. Commission canadienne du tourisme.....	9
C. Industrie Canada.....	10
D. Agence de promotion économique du Canada atlantique.....	11
E. Ministère du solliciteur général (Sécurité publique et Protection civile).....	11
ENTRETIEN AVEC L'HONORABLE REG ALCOCK, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR .....	12

## **RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE *BUDGET* *PRINCIPAL DES DÉPENSES DE 2004-2005***

### **INTRODUCTION**

Le Budget des dépenses de 2004-2005 a été déposé au Parlement le 24 février 2004 et a été renvoyé pour examen au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Plusieurs dates ont été prévues pour les séances consacrées à l'étude de ce Budget, la première étant une étude préliminaire, le mardi 9 mars 2004. Lors de cette première rencontre, des représentants du Conseil du Trésor ont présenté le plan de dépenses du gouvernement et expliqué les principales caractéristiques du nouveau Budget. Ont comparu au nom du Conseil du Trésor M. Mike Joyce, secrétaire adjoint au Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, accompagné de M<sup>me</sup> Susan Cartwright, secrétaire adjointe au Secteur des opérations gouvernementales, M<sup>me</sup> Daphne Meredith, secrétaire adjointe au Secteur des programmes économiques, M. Bill Austin, secrétaire adjoint au Secteur des programmes sociaux et culturels, et M<sup>me</sup> Laura Danagher, directrice exécutive de la Division des opérations et prévisions de dépenses. En plus de faire une présentation sur les principales caractéristiques du nouveau Budget, les représentants ont répondu aux premières questions du Comité concernant le plan de dépenses du gouvernement pour le nouvel exercice.

Une deuxième séance a eu lieu le 10 mars 2004, à laquelle l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a répondu à d'autres questions soulevées par les sénateurs.

Il s'agit du premier rapport intérimaire du Comité sur le Budget principal des dépenses de 2004-2005. Le Comité a l'intention par la suite d'approfondir son examen de certains aspects du Budget et de déposer d'autres rapports intérimaires. Il présentera un rapport final de ses travaux avant la fin de l'exercice 2004-2005.

## **LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES**

Le Budget de cette année se compose de quatre éléments : la **PARTIE I** – Plan des dépenses du gouvernement, qui donne un aperçu des dépenses fédérales en résumant les éléments clés du Budget principal des dépenses et en mettant en évidence les principaux changements. La **PARTIE II** – Budget principal des dépenses, qui est couramment appelé le livre bleu, appuie directement la *Loi de crédits* et énumère les ressources dont les divers ministères et organismes fédéraux ont besoin pour l'exercice à venir. Il donne aussi les autorisations de dépenser et les montants qui doivent figurer dans les crédits à venir. Depuis 1997, la **PARTIE III** est divisée en deux parties. Le Rapport sur les plans et les priorités (PPR) fournit de plus amples détails sur une planification plus stratégique et les résultats de chacun des ministères et organismes. Il met l'accent sur les résultats attendus des dépenses du gouvernement. Les PPR de 2004-2005 doivent être déposés au Parlement le 27 mai 2004. Le Rapport ministériel sur le rendement (RMR), quant à lui, rend compte des résultats en faisant rapport des réalisations en fonction du rendement attendu et des engagements en matière de résultats énoncés dans le Rapport sur les plans et les priorités. Les RMR sont normalement déposés à l'automne.

Le Budget principal des dépenses présente de l'information sur les autorisations de dépenser budgétaires et non budgétaires. Les dépenses budgétaires comprennent les frais de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital; les paiements de transfert à d'autres ordres de gouvernement, à des organisations ou à des particuliers, et les paiements aux sociétés d'État. Les dépenses non budgétaires (prêts, placements et avances) sont des dépenses qui représentent des changements dans la composition des actifs financiers du gouvernement du Canada.

Sur les 186,1 milliards de dollars prévus dans le Budget principal des dépenses, 121 milliards, soit 65 p. 100, sont des dépenses législatives. Pour le solde, soit 65,1 milliards de dollars, l'approbation du Parlement est nécessaire. D'après ce budget, 25 ministères et organismes prévoient dépenser plus d'un milliard de dollars pendant l'exercice 2004-2005. Les trois budgets les plus importants sont ceux du ministère des Finances (69,1 milliards de dollars), du ministère du Développement des ressources humaines (28,6 milliards de dollars) et du ministère de la Défense nationale (13,3 milliards de dollars).

Le tableau qui commence à la page 1-28 de la Partie II du Budget des dépenses de 2004-2005, intitulé « Budgétaire du Budget principal des dépenses par article courant de dépense » constitue un excellent point de départ pour un examen général du Budget principal des dépenses. Il divise les plans de dépenses de tous les ministères et organismes fédéraux et les répartit dans 12 catégories de dépense. Le résumé que fournit le tableau permet une comparaison rapide des intentions des divers agents du gouvernement fédéral en matière de dépenses. Par exemple, même si le ministère des Finances est celui qui demande les crédits les plus importants, la majeure partie de son budget (52,5 p. 100) est absorbée par le « Service de la dette publique », poste qui ne se retrouve dans le plan de dépenses d'aucun autre ministère.

### **LE PLAN DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT – APERÇU**

La Mise à jour économique et financière du ministre des Finances du 3 novembre 2003 fait état du plan de dépenses budgétaires du gouvernement, dont le montant s'élève à 183,3 milliards de dollars. Ce plan prévoit des dépenses de programme de 147,1 milliards de dollars, ainsi que des frais de service de la dette s'élevant à 36,2 milliards de dollars.

- Un certain nombre d'éléments ne figurent pas dans le Budget fédéral des dépenses à cause du moment où sont prises les décisions sur le Budget ou parce qu'ils dépendent de l'adoption d'une loi distincte.
- Le Budget des dépenses ne comprend pas les fonds réservés dans le Plan de dépenses du gouvernement pour différentes éventualités ou pour des dépenses qui n'ont pas encore reçu l'approbation du Parlement ou du Conseil du Trésor.
- Le Budget des dépenses ne comporte pas de disposition pour la réévaluation de l'actif et du passif du gouvernement fédéral, prévue dans la Mise à jour économique et financier.
- Certaines autorisations de dépenser qui figurent dans le Budget des dépenses doivent normalement devenir périmées.

Les dépenses budgétaires prévues dans le Budget principal des dépenses de 2004-2005 ont augmenté, en tout, de 10,1 milliards de dollars par rapport au Budget principal des dépenses de 2003-2004. Les principales causes de cette augmentation sont les suivantes :

- 1) Principaux transferts (augmentation de 3,3 milliards de dollars – consignée en entier au ministère des Finances) à d'autres ordres de gouvernement, par exemple :
  - une augmentation de 1,5 milliard de dollars pour le nouveau transfert législatif pluriannuel lié à la réforme des soins de santé;
  - une augmentation de 1,2 milliard de dollars pour le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux;
  - une augmentation de 0,5 milliard de dollars pour des paiements de péréquation accrus aux provinces et les paiements aux gouvernements territoriaux;
  - une diminution de 0,1 milliard de dollars lié à la diminution des allocations recouvrées au moyen du Recouvrement ayant trait aux allocations aux jeunes et des Paiements de remplacement au titre de programmes permanents.
  
- 2) Principaux transferts aux particuliers (augmentation nette de 1 milliard de dollars) :
  - une augmentation de 1,1 milliard de dollars pour les prestations aux aînés en raison de la hausse des prestations de Sécurité de la vieillesse et des paiements du Supplément de revenu garanti (ministère du Développement des ressources humaines (Développement social));
  - une réduction de 0,1 milliard de dollars liée à l'ajustement législatif à la baisse des prévisions relatives aux prestations nettes de l'assurance-emploi, annulée par le coût accru des frais d'administration de l'assurance-emploi, comme il est précisé dans le Compte à fins déterminées consolidé.
  
- 3) Diminution de 1,4 milliard de dollars des frais du service de la dette.
  
- 4) Augmentation de 7,4 milliards de dollars en dépenses directes au titre de programmes : 3,7 milliards de dollars pour les paiements de transfert et subventions; 0,2 milliard aux sociétés d'État; 3,5 milliards en dépenses de fonctionnement et en dépenses en capital. Voici quelques postes d'importance :
  - une augmentation de 1 milliard de dollars pour atténuer les pressions qui s'exercent sur le budget de la défense (Défense nationale);

- une augmentation de 800 millions de dollars pour des initiatives à l'appui du Cadre stratégique pour l'agriculture;
- une augmentation de 600 millions de dollars pour l'Agence canadienne de développement international;
- une augmentation de 600 millions de dollars pour les contributions aux régimes d'avantages sociaux des fonctionnaires;
- une augmentation de 500 millions de dollars à l'appui des programmes de subventions et de bourses;
- une augmentation de 500 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre de programmes permanents;
- une augmentation de 400 millions de dollars au Bureau de l'infrastructure du Canada.

Le tableau I, ci-dessous, donne un aperçu des dépenses fédérales prévues. L'information qui s'y trouve est structurée différemment à la page 1-2 du Budget des dépenses de 2004-2005.

**Tableau I**

**Plan de dépenses du gouvernement et  
Budget principal des dépenses, 2004-2005\***  
(en millions de dollars)

Fonctionnement et capital	42 700
Frais du service de la dette	36 200
Prestations pour les aînés	27 900
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	20 500
Assurance-emploi	15 500
Autres paiements de transfert et subventions (net)	24 100
Péréquation	10 900
Autres obligations	5 400
Montant total-budgétaire du Budget principal des dépenses	183 300
Ajustements-rapprochement avec le Plan budgétaire	0
Montant total des dépenses budgétaires	183 300

\* Les prévisions de dépenses pour 2004-2005 sont conformes aux dépenses totales prévues dans la *Mise à jour économique et financière* 2003.

Source : Budget des dépenses de 2004-2005, page 1-2.

## CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

En 2003-2004, le gouvernement fédéral a annoncé, dans le cadre du Budget des dépenses de 2003-2004, une série de réorganisations touchant la structure de certains ministères, qui ont des répercussions sur le Budget principal des dépenses de 2004-2005. Ces changements sont énumérés aux pages 1-79 à 1-87. Bien que tous les changements apportés aux plans de dépenses du gouvernement intéressent les sénateurs, il y a deux éléments touchant le travail du Secrétariat du Conseil du Trésor qui revêtent peut-être plus d'importance aux yeux des membres du Comité sénatorial permanent des finances nationales. En effet, au fil des années, le Comité a toujours porté un intérêt particulier au fonctionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor et à tout ce qui concerne la fonction publique.

À compter du 12 décembre 2003, les fonctions et le mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor ont été modifiés. Le SCT est maintenant chargé de conseiller et de soutenir les membres du Conseil du Trésor dans leur rôle qui consiste à assurer l'optimisation des ressources et à superviser les fonctions de gestion financière dans les ministères et organismes. Le Secrétariat joue également un rôle de soutien des activités que réalise le Comité d'examen des dépenses, qui relève du Cabinet.

Le fonctionnement du SCT a été modifié notamment par l'ajout du Secrétariat à la mise en oeuvre de la modernisation de la gestion des ressources humaines (qui relève du Bureau de la gestion des ressources humaines du SCT) à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, sous le nouveau nom d'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. L'Agence comprendra les éléments suivants du SCT :

- le Bureau de la gestion des ressources humaines (à l'exception de la Division des relations de travail et des opérations de rémunération, de la Division de la gestion du risque (Ressources humaines), de la Division des pensions et avantages sociaux et de la Division de la planification de la rémunération);
- la Direction des langues officielles;
- le Bureau des valeurs et de l'éthique;
- le Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Le contrôle et la supervision de la nouvelle Agence passe du président du Conseil du Trésor au président du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Le SCT a aussi subi un autre changement, soit le transfert de la Direction du dirigeant principal de l'information au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Le gouvernement a aussi fait du Bureau du contrôleur général un bureau distinct à l'intérieur du Secrétariat du Conseil du Trésor, afin qu'il veille à la saine planification des dépenses. Le gouvernement a aussi décidé que le contrôleur général détiendra l'autorité fonctionnelle sur la dotation des postes de contrôleurs dans les ministères et organismes fédéraux, et qu'il participera à cette dotation. Les contrôleurs ministériels doivent approuver toutes les propositions de dépenses de leur ministère ou organisme avant qu'elles soient soumises à l'approbation du Cabinet

Un autre changement apporté en décembre 2003, qui aura une incidence sur le fonctionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor, est la création du Comité d'examen des dépenses. Ce comité du Cabinet entreprendra une révision exhaustive de l'ensemble des dépenses et des programmes afin de veiller à ce que les dépenses restent contenues et qu'elles suivent de près l'évolution des priorités du gouvernement. Le président du Conseil du Trésor, l'honorable Reg Alcock, préside ce comité qui doit présenter d'ici l'automne 2004 son rapport sur l'examen de toutes les dépenses du gouvernement. Même si le Conseil du Trésor continuera de s'occuper de façon courante des propositions de dépenses du gouvernement et des questions de gestion, le Comité d'examen des dépenses se livrera à un examen approfondi de toutes les dépenses. Ce comité pourra aussi compter sur l'appui d'un secrétariat, établi au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor.

## **DEUX VERSIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES DE 2004-2005**

À la réunion du 9 mars 2004, M. Joyce a informé le Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor a l'intention de présenter, d'ici la fin juin 2004, une version révisée du Budget principal des dépenses de 2004-2005. Deux raisons expliquent cet événement inhabituel : en premier lieu, la révision permettra au Secrétariat d'intégrer les montants finaux en vue des discussions sur les ressources qui sont en cours à la suite de la restructuration des

ministères et organismes du gouvernement fédéral réalisée le 12 décembre 2003. En deuxième lieu, la révision permettra de profiter de l'occasion pour incorporer les autorisations de dépenser supplémentaires qui pourraient découler du budget du ministre des Finances, budget qui, cette année, est déposé après la version actuelle du Budget principal des dépenses. Par conséquent, le Budget révisé donnera une image plus complète des plans de dépenses du gouvernement, ce qui réduira la nécessité de présenter par la suite des Budgets supplémentaires des dépenses.

Certains sénateurs se sont demandés si le nouveau calendrier du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la présentation du Budget coïncidera avec le calendrier habituel des deux chambres du Parlement. En effet, abstraction faite de la possibilité d'élections fédérales au printemps, d'ici à ce que les Rapports sur les plans et les priorités et la deuxième version du Budget soient disponibles, les comités parlementaires compétents auront examiné la première version du Budget principal des dépenses de 2004-2005, lequel, selon les règles de la Chambre des communes, sera réputé avoir fait l'objet d'un rapport. M. Joyce est bien conscient de cette préoccupation mais affirme que le Secrétariat du Conseil du Trésor cherche à atteindre l'équilibre entre la présentation d'information au Parlement le plus tôt possible et le dépôt d'un Budget exact.

## **EXAMEN DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES**

### **A. Ministère de la Justice**

La demande du ministère de la Justice d'obtenir 493,8 millions de dollars en vertu du crédit 1 « Services aux clients gouvernementaux » a retenu l'attention de certains sénateurs. En effet, la demande représente une augmentation de 92,7 p. 100 par rapport au Budget principal de dépenses de 2003-2004. M<sup>me</sup> Susan Cartwright, secrétaire adjointe au Secteur des opérations gouvernementales, a expliqué au Comité que l'augmentation est attribuable au fait que le ministère de la Justice a reçu l'autorisation parlementaire de dépenser les revenus provenant d'autres ministères et organismes fédéraux services juridiques fournis. Selon M<sup>me</sup> Cartwright, un examen des dépenses et de la gestion réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2003 a révélé que la pratique du ministère de la Justice de dépenser les revenus perçus auprès des clients fédéraux avait pour effet que le ministère

dépensait plus que son crédit annuel. Pour répondre à ce besoin d'une autorisation de dépenser de nouveau ces revenus, sans arrêter de fournir des services juridiques à d'autres ministères fédéraux, le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé une solution provisoire : le ministère de la Justice déposera tous les revenus recouvrés dans le Trésor et pourra retirer des fonds sur ce crédit accru, sur preuve de dépôt. M<sup>me</sup> Cartwright insiste sur le fait que même si cette mesure a l'apparence d'une augmentation du crédit du ministère de la Justice dans le Budget principal des dépenses de 2004-2005, la mesure est en fait sans répercussion sur les revenus. Il convient de souligner que les sénateurs ont remarqué cette mesure pour la première fois dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2003-2004.

Aux questions sur le processus par lequel les ministères et organismes fédéraux recouvrent les coûts à l'interne, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont souligné au Comité que le principe du recouvrement interne des coûts suppose que les ministères fédéraux déterminent s'il convient de facturer les services rendus. Il existe d'ailleurs actuellement un barème des taux pour guider les ministères fédéraux à ce chapitre.

Sous la rubrique Droit et orientation, on constate que les contributions que verse le ministère de la Justice aux provinces pour aider au fonctionnement des systèmes d'aide juridique ont augmenté de 51,6 p. 100 par rapport au Budget principal des dépenses de 2003-2004. Celui-ci comprenait 2,5 millions de dollars pour l'aide juridique en Sécurité publique et lutte contre le terrorisme. Certains sénateurs ont demandé plus de renseignements à ce sujet et voulaient savoir si cette mesure était la cause de l'augmentation des contributions aux provinces. M<sup>me</sup> Cartwright a répondu qu'en décembre 2001, un fonds annuel d'aide juridique de 2,5 millions de dollars a été créé pour aider les administrations à financer les causes juridiques découlant de la mise en œuvre de la *Loi antiterroriste* (l'ancien projet de loi C-36). Les représentants ont confirmé que la majeure partie de l'augmentation des contributions aux provinces est attribuable au projet d'aide juridique en Sécurité publique et lutte contre le terrorisme.

## **B. Commission canadienne du tourisme**

Quelques sénateurs ont fait remarquer que les crédits affectés à la Commission canadienne du tourisme en 2004-2005 sont en baisse de près de 5 millions de dollars comparativement au Budget de 2003-2004. Ils ont demandé si cette réduction traduisait la

confiance du gouvernement fédéral dans la reprise du tourisme au Canada et dans le maintien de cette tendance. M<sup>me</sup> Daphné Meredith, secrétaire adjointe du Secteur des programmes économiques au Secrétariat du Conseil du Trésor, a dit au Comité que les crédits versés en 2004-2005 à la Commission canadienne du tourisme étaient inférieurs aux chiffres de l'année précédente parce que la Commission avait reçu des injections ponctuelles totalisant près de 16,5 millions de dollars en 2003-2004 pour faire face aux difficultés qu'a connues le secteur du tourisme à cause du Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). M<sup>me</sup> Meredith a signalé que selon les prévisions de la Commission canadienne du tourisme, la plupart des grands marchés canadiens du voyage devraient connaître une certaine croissance en 2004 même s'il faudra attendre 2006 pour une pleine relance dans ce secteur. Une mise en garde s'impose selon certaines sources à savoir que les craintes persistantes au sujet du SRAS et le raffermissement du dollar canadien continueront de nuire au marché canadien du voyage.

M<sup>me</sup> Meredith a également dit au Comité que certaines initiatives visant à stimuler le secteur canadien du tourisme et de l'accueil se poursuivront en 2004-2005, notamment les fonds de commercialisation de 1,5 million de dollars consacrés à la campagne nationale *Ici au Canada* ainsi que les fonds de commercialisation de 1,6 million de dollars pour le programme de commercialisation des loisirs de la Commission canadienne du tourisme qui vise à stimuler la reprise du marché dans le secteur du transport de courte distance entre le Canada et les États frontaliers américains.

### **C. Industrie Canada**

Certains sénateurs ont posé des questions au sujet des contributions relatives à l'industrie du bois d'œuvre et à l'Initiative d'adaptation économique des collectivités, qui recevra plus de 72,3 millions de dollars en 2004-2005 par l'entremise du ministère de l'Industrie. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que la somme figurant dans le Budget de 2004-2005 est le solde non dépensé d'un programme de 110 millions de dollars qui a été financé à même le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2003-2004. L'affectation de crédits, qui a déjà été approuvée par le Parlement, n'a pas été dépensée dans la période prévue et a été reportée à l'année financière suivante. Les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor ont reconnu que l'information contenue dans le Budget ne suffisait pas à convaincre les sénateurs que les 72,3 millions de dollars avaient déjà été approuvés par le Parlement. Les représentants ont offert de réexaminer comment le

Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait mieux améliorer la présentation de ce type d'information. Les représentants ont par ailleurs été incapables de donner des détails aux sénateurs quant à la ventilation de cette somme entre les diverses régions en 2003-2004 et la somme que l'on s'attend à distribuer en 2004-2005. M<sup>me</sup> Meredith a promis d'envoyer cette information au Comité plus tard.

#### **D. Agence de promotion économique du Canada atlantique**

En réponse aux questions posées sur la demande présentée par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) pour solliciter de nouveaux crédits de 30 millions de dollars afin de verser une contribution à la Mesure d'adaptation du chantier naval de Saint John, M<sup>me</sup> Meredith a répondu que le programme a été créé en 2003 pour fermer le chantier naval de Saint John et redéfinir sa vocation économique à long terme. Selon M<sup>me</sup> Meredith, le projet contient deux programmes distincts. Le premier consiste en un programme de conversion de 8 millions de dollars pour donner au chantier une autre vocation industrielle. Le second est un programme de diversification industrielle de 22 millions de dollars qui vise à faciliter la transition à cette nouvelle activité. M<sup>me</sup> Meredith n'était pas certaine si le gouvernement fédéral était le seul bailleur de fonds du projet mais a précisé que la province du Nouveau-Brunswick n'y contribuait pas.

Une autre question concernait l'APECA et l'Entreprise Cap-Breton. Certains sénateurs ont demandé pourquoi la somme de 520 000 \$ en remboursement de prêts, en intérêts et autres revenus était débitée des besoins budgétaires de l'Entreprise Cap-Breton sans qu'un crédit compensatoire figure ailleurs sous l'APECA. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ne savaient pas avec certitude où ces arrangements figuraient dans le *Budget* mais a convenu de répondre au comité plus tard.

#### **E. Ministère du solliciteur général (Sécurité publique et Protection civile)**

Quelques sénateurs ont posé des questions au sujet de la somme que le Centre canadien des armes à feu consacrerait aux services professionnels et spéciaux et aux bénéficiaires de ces contrats. Les sénateurs voulaient également savoir quelles recettes le Centre canadien des armes à feu générerait pour éponger certains coûts. M<sup>me</sup> Cartwright a signalé que le budget des services professionnels se situerait autour de 54 millions de dollars dans le Budget de 2004-2005 et serait principalement consacré à deux contrats concernant des

systèmes de pointe pour l'immatriculation et la délivrance des permis. Des portions moins importantes du budget des services professionnels serviront à financer une foule d'autres services, au même titre que les autres ministères et organismes fédéraux, comme la traduction. En raison des limites de temps, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont promis de faire parvenir plus de détails sur les fournisseurs de ces services professionnels et sur les recettes que le Centre canadien des armes à feu est censé générer.

### **ENTRETIEN AVEC L'HONORABLE REG ALCOCK, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR**

Dans ses propos préliminaires adressés au Comité, le ministre Alcock a parlé de la structure du Secrétariat du Conseil du Trésor qui a été remaniée par suite du transfert au Bureau du Conseil privé de certains programmes comme la Direction des langues officielles, le Bureau des valeurs et de l'éthique, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique et le Bureau de gestion des ressources humaines. Le ministre Alcock a exposé le mandat du Conseil du Trésor, qui consiste maintenant à rétablir la fonction de contrôleur général et un système de contrôle au Canada, à présider le Comité d'examen des dépenses et à poursuivre la fonction patronale-syndicale. Outre ces responsabilités, le Conseil du Trésor entreprendra trois études concernant : (1) la gouvernance des sociétés d'État, (2) les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et (3) les responsabilités et obligations de rendre des comptes des ministres fédéraux et des hauts fonctionnaires. Le ministre a révélé que le professeur Donald Savoie serait invité au Secrétariat du Conseil du Trésor à titre de boursier Simon Reisman de cette année et qu'il aiderait et conseillerait les hauts fonctionnaires sur ces questions.

Quant à l'examen des dépenses, le ministre a exposé les éléments du processus aux sénateurs. Premièrement, à l'instar de l'examen des programmes, les ministères fédéraux doivent être évalués au regard d'une série de critères. Une autre série de critères portera sur la viabilité de certains changements. Enfin, les activités des ministères seront examinées à l'horizontale, c'est-à-dire que les services qui sont offerts par un certain nombre de ministères fédéraux à certains groupes clients seront évalués du point de vue de la reddition de comptes et de la valeur qu'ils apportent. Ce troisième regard porte sur les activités opérationnelles (par exemple les achats, la gestion des biens, les services de sous-traitance, etc.) ainsi que sur les

programmes du gouvernement fédéral. Le ministre a informé le Comité qu'un rapport sur ces examens sera rendu public en novembre ou décembre 2004.

Les sénateurs ont fait part de leur intérêt pour un certain nombre de points concernant le Budget ainsi que pour les modifications apportées à la structure du Conseil du Trésor. Par exemple, on a demandé au ministre Alcock des explications sur le moment de parution du Budget, plus particulièrement le Budget supplémentaire (A) de 2003-2004 et le Budget de 2004-2005, qui doivent être révisés plus tard dans l'année. Certains sénateurs ont déploré que le moment de parution de ces documents tenait davantage à des considérations politiques qu'à la nécessité d'informer les parlementaires. Le ministre a répondu que la date inhabituelle de parution des récents documents du Budget et la parution prochaine du Budget révisé de 2004-2005 étaient simplement le reflet des changements importants que vient de subir le gouvernement fédéral. Le ministre a assuré le Comité que le Budget révisé de 2004-2005 découle simplement d'un plus grand souci d'exactitude à la suite du réaménagement des ressources attribuées aux ministères fédéraux.

Certains sénateurs ont soulevé la question du rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor dans la modernisation de la fonction publique. On a notamment demandé au ministre Alcock jusqu'à quel point le Secrétariat soutiendrait l'initiative visant à éliminer les frontières géographiques du recrutement et de l'embauche dans la fonction publique. Le ministre a rappelé au Comité que même s'il avait pris part au dossier, les questions relatives au projet de loi C-25 (*Loi sur la modernisation de la fonction publique*) étaient maintenant la responsabilité du président du Conseil privé et de la Commission de la fonction publique. Le ministre a précisé que même si le recrutement électronique permettait dorénavant d'élargir la zone de sélection, il existait des limites concrètes au maintien d'une zone nationale de sélection. En l'absence de limites géographiques, le nombre élevé de candidatures à un poste coûterait extrêmement cher, ce qui aurait pour effet de diminuer les ressources disponibles pour d'autres programmes.

Certains sénateurs ont remis en question l'ampleur des changements structuraux entrepris par le gouvernement fédéral et l'empressement mis à les concrétiser. D'autres ont déploré que le Parlement n'a pas été pris en considération avant une réorganisation aussi importante. Le ministre a répondu que l'on ne cessait de solliciter le gouvernement pour qu'il soit plus à l'écoute et plus efficace. C'est pourquoi il a fallu

réévaluer le mode et les moyens de prestation des services gouvernementaux en fonction de ce qu'on demandait. Selon le ministre, l'examen des dépenses facilitera cette réévaluation.

Le sujet de l'examen des dépenses a suscité beaucoup d'intérêt chez certains sénateurs. Par exemple, on a demandé au ministre combien coûterait l'examen et les résultats auxquels la population canadienne pouvait s'attendre. Quelques sénateurs ont voulu savoir aussi si l'examen des dépenses empêcherait des escalades de coûts imprévisibles, comme dans le cas du programme canadien des armes à feu, ou des méfaits, comme dans le cas du scandale des commandites. Le ministre Alcock a répondu au Comité qu'il était incapable de donner aux sénateurs un coût global mais que celui-ci serait révélé dans le budget fédéral. La discussion qui a porté sur les résultats de l'examen et sur la manière d'éviter de répéter l'expérience du programme des armes à feu a mené à la question de la fonction de contrôleur. Le ministre a reconnu la difficulté d'imposer une forme de contrôle qui permette d'identifier et de corriger les problèmes rapidement mais en même temps qui permette aux sous-ministres de diriger leur ministère et d'en être tenus responsables. Le ministre a également fait une mise en garde à savoir qu'un degré plus élevé de contrôle ne doit pas nuire à la souplesse des ministères ni à leur capacité d'assurer les services.

En réponse aux préoccupations de certains sénateurs concernant la possibilité d'une trop grande surveillance des activités des gestionnaires, le ministre Alcock a précisé au Comité que les ministères fédéraux ne disposaient pas d'un système de détection des problèmes. Le ministre a toutefois admis que concevoir le système approprié constituerait un défi de taille. Certains sénateurs ont cherché à savoir comment le Secrétariat du Conseil du Trésor évaluerait la gouvernance des sociétés d'État. Le ministre a expliqué que le SCT n'avait pas encore tout à fait déterminé comment l'étude de la gouvernance des sociétés d'État se déroulerait et n'a donc pas pu donner de réponse précise pour l'instant.

Quelques sénateurs ont fait observer que le Bureau du Conseil privé semblait s'occuper directement d'initiatives relevant d'autres ministères fédéraux comme les programmes autochtones. Ils ont voulu savoir si on pouvait voir là une tendance à concentrer le pouvoir du premier ministre dans certains dossiers. Le ministre Alcock a reconnu qu'il semblait effectivement y avoir concentration du pouvoir de décision dans quelques dossiers très précis. Le ministre a fait valoir que la situation se produisait parce que le premier ministre voulait voir des progrès rapides dans ces dossiers et que le Bureau du Conseil privé

était le mieux placé pour servir de point de décision. Néanmoins, le ministre Alcock a dit au Comité que ce n'était pas le signe que le premier ministre jouerait un rôle de plus en plus grand dans la gestion des ministères fédéraux aux dépens des ministres. Le ministre n'avait pas l'impression que la récente restructuration du gouvernement fédéral déboucherait sur une plus grande concentration du pouvoir au Bureau du Conseil privé.

Certains sénateurs ont voulu connaître les intentions du gouvernement fédéral concernant le projet de loi sur la dénonciation. Le ministre a dit aux sénateurs que le gouvernement fédéral n'entendait pas rédiger un projet de loi pour protéger les dénonciateurs et que cette responsabilité incombait au Bureau du Conseil privé.

Certains sénateurs sont revenus sur la question des fondations indépendantes fédérales et ont demandé au ministre de parler de leur gouvernance et de leur vérification. Le ministre a dit au Comité qu'il trouvait utile de recourir à des fondations indépendantes lorsque le gouvernement fédéral désirait examiner et traiter des problèmes qui requièrent un certain degré d'expertise. Il a poursuivi en disant que le recours fréquent à des fondations indépendantes tenait peut-être à la méfiance croissante observée à l'égard du secteur public pour la prestation des services publics.

Le ministre a clos la discussion sur le sujet de l'optimisation des ressources et la difficulté de déterminer ce que cela signifie dans chaque cas. Certains sénateurs ont convenu que la valeur de certains biens et services gouvernementaux était difficile à quantifier et que le vérificateur général n'est peut-être pas toujours le meilleur évaluateur de ces biens et services.





*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

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary  
to the Minister of Finance.

WITNESSES

*From the Department of Finance:*

Ms. Natasha Rascanin, Senior Chief, Federal-Provincial Relations  
Division;  
Ms. Krista Campbell, Senior Policy Analyst, Federal-Provincial  
Relations Division;  
Ms. Clare Scullion, General Counsel, General Legal Services.

COMPARAÎT

L'honorable John McKay, c.p., député, secrétaire parlementaire du  
ministre des Finances.

TÉMOINS

*Du ministère des Finances:*

Mme Natasha Rascanin, chef principale, Division des relations  
fédérales-provinciales;  
Mme Krista Campbell, analyste de politique principale, Division  
des relations fédérales-provinciales;  
Mme Clare Scullion, avocate générale, Services juridiques généraux.